



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Le organizzazioni internazionali e la soluzione dei conflitti nell'area mediterranea**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Le organizzazioni internazionali e la soluzione dei conflitti nell'area mediterranea / M. Frulli. - STAMPA. - (2003), pp. 335-368.

*Availability:*

This version is available at: 2158/685255 since:

*Publisher:*

Asterios

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

*Publicato in R.Ragionieri, O.Schmidt di Friedberg, Culture e Conflitti  
nel Mediterraneo, Trieste, Asterios, 2003, pp.335-368*

## **LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E LA SOLUZIONE DEI CONFLITTI NELL'AREA MEDITERRANEA**

**Micaela Frulli**

### **1. Premessa**

Le profonde trasformazioni verificatesi nel panorama internazionale tra il 1989 e il 1991 hanno avuto, come è ovvio, forti ripercussioni sull'azione delle organizzazioni internazionali nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza.

Nell'epoca della contrapposizione tra i due blocchi, le principali istituzioni internazionali non sono riuscite a svolgere un ruolo decisivo nella gestione di crisi o conflitti interni o internazionali. L'indice più evidente di una grave situazione di stallo è rappresentato dalla paralisi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: tale organo, che era stato concepito come il principale garante della pace e della sicurezza internazionali dopo il secondo conflitto mondiale, è stato costretto per più di quarant'anni al ruolo di semplice spettatore degli eventi più drammatici verificatisi sulla scena internazionale (Conforti 1994, p.173). Con il crollo dell'Unione Sovietica e la fine del bipolarismo si sono aperti nuovi spazi per le istituzioni internazionali ed è interessante vedere in quali diverse direzioni alcune di esse si sono mosse nel tentativo di contribuire al mantenimento della pace.

La scelta fatta in questa sede è stata quella di limitarsi a prendere in esame l'operato di ONU e NATO. Si tratta di due organizzazioni molto diverse tra loro. L'Organizzazione delle Nazioni Unite è un'istituzione internazionale a vocazione universale, tra i cui fini rientra il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali; la NATO è un'organizzazione sorta da un patto di mutua difesa collettiva, stipulato dai paesi dell'area nord-atlantica

nel 1949 con l'obiettivo primario di costituire un deterrente di fronte alla minaccia rappresentata dal blocco orientale, attualmente impegnata a ridefinire il proprio ruolo nel campo del mantenimento della pace. Gli interventi di ONU e NATO nell'ambito delle crisi e dei conflitti che hanno attraversato l'area mediterranea - in special modo quella balcanica - in anni recenti sono strettamente intrecciati tra loro: l'esame della prassi delle rispettive modalità di intervento mira a definire il quadro normativo nel quale collocare le misure intraprese, con particolare riferimento alle misure implicanti l'uso della forza.

Molto si potrebbe dire anche sull'operato di altre organizzazioni internazionali - all'operato delle quali è inevitabile fare riferimento nel descrivere gli interventi delle Nazioni Unite e della NATO - ai fini di questo studio si è scelto però di approfondire gli interventi di 'prima necessità', per così dire. Il ruolo di altre organizzazioni, prima fra tutte l'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa), è un ruolo di secondo momento, mirante al consolidamento della pace, al c.d. *peace-building*, che include attività quali la verifica dei processi elettorali e il monitoraggio del rispetto dei diritti umani. Attività di questo tipo sono senz'altro di fondamentale importanza per una soluzione duratura dei conflitti, ma esse possono essere svolte soltanto laddove siano presenti dopo condizioni minime di sicurezza.<sup>1</sup>

I *case-studies* scelti sono quattro: la guerra Iraq-Kuwait, la guerra nella ex-Jugoslavia, la crisi albanese del 1997 e la guerra del Kosovo. La prima parte è dedicata a illustrare nel dettaglio gli interventi effettuati rispettivamente da ONU e NATO, la seconda ad inquadrarli dal punto di vista giuridico. L'analisi è condotta principalmente nell'ottica di collocare le misure adottate nel quadro della Carta delle Nazioni Unite, dal momento che anche le azioni intraprese dalla NATO, almeno, sino al bombardamento della Serbia, sono state autorizzate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU.

---

<sup>1</sup> Dal presente studio sono quindi escluse le operazioni messe in campo dopo la firma di accordi di pace generali. Mi riferisco in particolar modo alle missioni organizzate dalle Nazioni Unite, dalla NATO e dall'OSCE in Bosnia-Erzegovina, a seguito e in attuazione degli accordi di Dayton (UNMIBH, OSCEBIH, IFOR-SFOR), e in Kosovo, a seguito della firma di accordi di pace dopo il bombardamento della NATO (UNMIK, OMIK, KFOR).

## SEZIONE I

### L'ONU e la NATO nel Mediterraneo

#### 1. Il conflitto Iraq-Kuwait

Il rilancio delle Nazioni Unite quale possibile attore nella soluzione di conflitti si è avuto proprio nella regione mediterranea - come l'abbiamo intesa ai fini di questa ricerca - nell'agosto del 1990, a seguito dell'invasione irachena del Kuwait. In quell'occasione il Consiglio di sicurezza si riunì con un tempestività inusuale, condannò risolutamente l'aggressione e decretò, nel giro di pochi giorni, una serie di misure economiche dirette a vietare qualsiasi scambio commerciale e finanziario con l'Iraq.<sup>2</sup> A distanza di poche settimane, per assicurare l'efficacia delle sanzioni economiche, il Consiglio adottò la risoluzione 665, che prevedeva misure di interdizione navale miranti a garantire il rispetto dell'*embargo*.<sup>3</sup> Nel mese di settembre il Consiglio decise di estendere le misure di *embargo* anche al traffico aereo.<sup>4</sup> Tra l'agosto e il novembre del 1990 il Consiglio di sicurezza approvò ben 11 risoluzioni relative alla crisi del Golfo, ma non riuscì a raggiungere l'obiettivo posto dalla risoluzione 660 ovvero il ritiro delle forze irachene dal territorio del Kuwait. Alla fine di novembre prese allora una posizione molto più

---

<sup>2</sup>Si vedano le risoluzioni 660 e 661, adottate rispettivamente il 2 e il 6 agosto del 1990. La risoluzione 661 è di importanza storica poiché rappresenta il primo caso in cui il Consiglio di sicurezza ha imposto un *embargo* obbligatorio nei confronti di uno Stato colpevole di aggressione.

<sup>3</sup>Il testo della 665 è frutto di un compromesso e quindi ambiguo: "The Security Council, (...) Calls upon those member States cooperating with the Government of Kuwait which are deploying maritime forces to the area *to use such measures commensurate to the specific circumstances as may be necessary under the authority of the Security Council* to halt all inward and outward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations and to ensure strict implementation of the provisions related to such shipping laid down in resolution 661 (1990)" (corsivo aggiunto). È da ritenersi che con essa il Consiglio autorizzasse gli Stati a usare la forza necessaria a garantire il rispetto delle misure economiche. (Villani 1991, p.21; Presutti 1990, p.380). L'unica voce contraria a quest'interpretazione fu espressa dal delegato cinese in seno al Consiglio; in occasione dell'adozione della 665 egli dichiarò: "We think that the reference in the draft resolution to using such measures commensurate to the specific circumstances as may be necessary does not contain the concept of using force", S/PV. 2938, p.52.

<sup>4</sup>Ris. 670 del 25 settembre 1990. A differenza della 665 relativa alle misure di interdizione navale, la 670 non autorizzava l'adozione di misure implicanti l'uso della forza per far rispettare l'*embargo* aereo: essa consentiva solo l'intercettazione dei velivoli che violassero l'*embargo*. (Presutti 1990, p.380; Villani 1995, p.25).

risoluta adottando la risoluzione 678 con la quale stabilì che, se entro il 15 gennaio del 1991 l'Iraq non si fosse conformato alle precedenti risoluzioni, gli Stati che cooperavano con il Kuwait sarebbero stati autorizzati a utilizzare tutti i mezzi necessari per attuare la risoluzione 660 e ristabilire la pace e la sicurezza nella regione.<sup>5</sup>

La risoluzione 678 ha costituito la base giuridica per l'operazione *Desert Storm*, con la quale una coalizione multinazionale guidata dagli Stati Uniti ha respinto, tra il gennaio e il febbraio del 1991, l'aggressione irachena;<sup>6</sup> essa è stata oggetto di numerose critiche e da più parti se ne è contestata la legittimità. Ciò che interessa per ora rilevare, prima di passare all'analisi giuridica, è il fatto che alcune delle risoluzioni adottate nel corso della crisi - in particolare la 678 - hanno inaugurato la c.d. prassi delle autorizzazioni: da quel momento il Consiglio ha autorizzato a più riprese gli Stati membri, a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni o accordi regionali, a intervenire con l'uso della forza in situazioni pericolose per la pace.

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione delle risoluzioni del Consiglio, si rileva che gli Stati hanno agito nel quadro di una coalizione multinazionale sotto comando statunitense; merita sottolineare che durante le operazioni militari il Consiglio di sicurezza non si è mai occupato della questione: ha lasciato il controllo della situazione completamente nelle mani degli Stati e, come si vedrà in seguito, questo è uno dei motivi che ha portato molti autori a sostenere l'ipotesi dell'azione condotta in legittima difesa collettiva.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Neanche il testo della 678 menziona esplicitamente l'uso della forza, ma autorizza gli Stati "to use all necessary means" per eseguire le precedenti risoluzioni del Consiglio. In questo caso tutti gli Stati, anche quelli che votarono contro l'adozione della risoluzione, ritennero che essa contenesse un'autorizzazione a usare la forza. Si vedano le dichiarazioni rilasciate da Cuba e Yemen durante il dibattito relativo all'adozione della 678, S/PV:2963, *passim*.

<sup>6</sup> E' il caso di sottolineare che in questo caso gli Stati facenti parte della coalizione multinazionale, pur essendo tutti appartenenti alla NATO, non hanno agito nel quadro di tale organizzazione; i tempi erano ancora prematuri per affidare alla NATO il compito di eseguire questo tipo di risoluzione, come è invece avvenuto in seguito.

<sup>7</sup> Il Consiglio di sicurezza è tornato ad occuparsi della questione solo dopo la cessazione delle ostilità, con la risoluzione 686 del 2 marzo del 1991. Con essa il Consiglio riaffermò la validità delle 12 precedenti risoluzioni e chiese di nuovo che l'Iraq vi si conformasse. Un mese dopo il Consiglio di sicurezza approvò la risoluzione 687 che stabilì le condizioni per il cessate-il-fuoco definitivo. Il testo della risoluzione è estremamente lungo e complesso: è stato osservato che "sembra la proposta di un trattato di pace (o di armistizio) da collocare nel quadro di

## 2. La guerra nella ex-Jugoslavia

L'azione di ONU e NATO nella guerra che ha sconvolto per più di quattro anni la ex-Jugoslavia si compone - purtroppo, viene da dire, vista la tragicità degli eventi e la difficoltà di trovare ad essi risposte adeguate - di un'ampia serie di strumenti impiegati nel tentativo di porre termine al conflitto.<sup>8</sup>

In un primo momento il Consiglio di sicurezza dell'ONU rimase, a dire il vero, in disparte limitandosi a votare l'*embargo* su tutte le forniture di armi e di equipaggiamenti militari alla ex-Jugoslavia.<sup>9</sup> Solo nel 1992 istituì l'UNPROFOR (United Nations Protection Force), una *peacekeeping operation* di tipo classico,<sup>10</sup> che doveva costituire "an interim arrangement to create the conditions of peace and security required for the negotiation of an overall

---

rapporti post-bellici, piuttosto che un atto del Consiglio di sicurezza volto a ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nell'ambito delle competenze statutarie di tale organo" (Villani, 1991, p.129). Quello che vorrei sottolineare a proposito di quest'ultima risoluzione è che, a mio parere, essa non autorizzava gli Stati all'uso della forza per far rispettare le condizioni della cessazione delle ostilità. E' vero che nel preambolo della risoluzione 687 venivano confermate tutte le risoluzioni precedenti, compresa la 678, ma l'autorizzazione all'uso della forza contenuta in quest'ultima risoluzione non poteva essere diretta anche a garantire il rispetto delle condizioni che sono state dettate dopo il ritiro delle truppe irachene. (Higgins, 1991, pp.330-331). In seguito allo *Statement* del Presidente del Consiglio ci sono state azioni militari da parte alcuni membri della coalizione alleata, che sono state giustificate sulla base della necessità di assicurare il rispetto delle condizioni del cessate-il-fuoco accettate dall'Iraq. Non sembra però che esse possano facilmente essere giustificate sulla base della risoluzione 687, né tanto meno sulla base di tale dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza. Nel gennaio del 1993 il Segretario generale riferì che si erano verificate sia infiltrazioni irachene in territorio kuwaitiano che azioni di disturbo ai voli di ispezione delle Nazioni Unite. Il Consiglio di sicurezza non adottò nessuna risoluzione in merito, ma il suo Presidente fece una dichiarazione nella quale chiedeva che i voli non fossero disturbati e metteva in guardia sulle possibili conseguenze della mancata attuazione di tale disposizione. "The authorization in Resolution 678 to use 'all necessary means' was, in the context of the statements made in the Security Council, an authorization to use force. But the 'serious consequences' warning of the President of the Council in January 1993 cannot, in my view, be read as an authorization to coalition members to use force without further reference if interference with UN flights did not abate" (Higgins 1994, p.256).

<sup>8</sup> Per quanto riguarda la natura del conflitto si rileva che il Consiglio lo considerò inizialmente di tipo civile, a partire dal 1992 iniziò invece a considerarlo come conflitto internazionale o almeno come conflitto interno "internazionalizzato" (Tanca 1993).

<sup>9</sup> Ris. 713 del 25 settembre 1991.

<sup>10</sup> Ris. 743 del 21 febbraio 1992.

settlement of the Yugoslav crisis" e che fu inizialmente dislocata solo in Croazia. Il conflitto però si era già esteso anche alla Bosnia-Erzegovina e la crisi umanitaria si andava aggravando: il Segretario generale sottolineò le difficoltà incontrate da vari organismi nel recare assistenza ai civili in tutto il territorio bosniaco e la conseguente necessità di trovare una maniera adeguata di garantire la distribuzione degli aiuti umanitari. Il Consiglio allora, individuate precise responsabilità a carico della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), decretò un *embargo* generale e completo nei confronti di quest'ultima.<sup>11</sup> A questo punto entrò in scena anche la NATO: nel luglio del 1992 la NATO e la UEO decisero di adottare delle misure per garantire il rispetto delle misure d'*embargo* decretate dal Consiglio con le risoluzioni 713 e 757; a tal fine le due organizzazioni decisero d'intesa di intraprendere operazioni coordinate di vigilanza navale - l'operazione NATO prese il nome di *Maritime Monitor* - per sorvegliare in alto mare l'applicazione delle misure economiche.<sup>12</sup> Le violazioni dell'*embargo* erano però frequenti e il Consiglio di sicurezza decise di intervenire per rendere più efficaci le operazioni di controllo: con la risoluzione 787, dichiarando di agire ai sensi dei Capitoli VII e VIII della Carta, autorizzò gli Stati a usare la forza per fermare e ispezionare tutte le navi che attraversavano l'Adriatico.<sup>13</sup> Immediatamente la NATO e la

---

<sup>11</sup> Ris.757 del 30 maggio 1992.

<sup>12</sup> Si trattava di operazioni di monitoraggio del traffico marittimo nelle acque internazionali, da e verso i porti dell'intero territorio della ex-Jugoslavia, mediante l'identificazione via radio della nazionalità delle navi e l'accertamento del loro porto di origine e di destinazione e del loro carico, ma senza possibilità di intervento diretto

<sup>13</sup> La risoluzione 787 è riconducibile al precedente della 665, adottata durante al crisi del Golfo, con la differenza che in questo caso il Consiglio fondò esplicitamente la sua azione non solo sul Capitolo VII, ma anche sul Capitolo VIII, relativo alle Organizzazioni regionali, essendo già evidente che la risoluzione sarebbe stata attuata nel quadro della UEO e della NATO (Cataldi 1993, p.139; Pagani 1993, p.720). Le violazioni accertate furono numerose e il Consiglio di sicurezza si spinse anche oltre e con la risoluzione 820 *inasprì l'embargo e autorizzò - primo caso nella storia delle Nazioni Unite - le misure di interdizione navale anche nelle acque territoriali della Repubblica Federale Jugoslava (Serbia e Montenegro)*. La 820 si differenzia dunque dalle altre risoluzioni di questo tipo adottate in precedenza: essa rappresenta *l'unico caso nel quale il Consiglio ha stabilito una deroga al rispetto della sovranità dello Stato costiero*; nei casi precedenti invece le misure di *enforcement* delle misure economiche erano state autorizzate limitatamente all'alto mare.

UEO trasformarono le loro operazioni di monitoraggio in operazioni di interdizione navale.<sup>14</sup>

Mentre da un lato le Nazioni Unite, attraverso le forze navali di NATO e UEO, cercavano di rendere efficaci le sanzioni economiche, dall'altro cercavano di far fronte all'emergenza umanitaria tramite l'UNPROFOR, che nel frattempo era stata dispiegata anche sul territorio della Bosnia-Erzegovina dove aveva assunto il compito di garantire la distribuzione degli aiuti umanitari. Tuttavia l'emergenza umanitaria restava gravissima<sup>15</sup> e il Consiglio, per farvi fronte, adottò un'ampia serie di risoluzioni all'indirizzo sia di UNPROFOR che degli Stati membri. Il mandato della forza di *peacekeeping* fu ripetutamente esteso: ai caschi blu impegnati in Bosnia ad esempio fu assegnato anche il compito di scortare i convogli umanitari;<sup>16</sup> a quelli presenti in territorio croato<sup>17</sup> fu affidato il compito di garantire la sicurezza delle c.d. *pink zones* (zone popolate da una maggioranza serba). Ben presto il Consiglio decretò l'interdizione dei voli militari nello spazio aereo della Bosnia-Erzegovina, al fine di garantire la sicurezza dei voli umanitari ivi diretti e affidò all'UNPROFOR il compito di sorvegliare, attraverso un delicato meccanismo di ispezioni e autorizzazioni, il rispetto della *no-fly zone*; contemporaneamente esortò gli Stati a prendere tutte le misure necessarie per assistere l'UNPROFOR nello svolgimento di tale compito. In un primo momento, come per le operazioni marittime, si trattò di semplice monitoraggio, ma successivamente, quando il Consiglio votò la risoluzione 816 estendendo la zona di interdizione anche ai voli civili eccetto quelli autorizzati dall'UNPROFOR, la NATO dette vita ad una vera e propria

---

<sup>14</sup> L'operazione NATO si trasformava nell'operazione *Maritime Guard*; poco dopo NATO e UEO decidevano di coordinare la propria attività in un'operazione congiunta dal nome *Sharp Guard*.

<sup>15</sup> Nella risoluzione 770 il Consiglio ha riconosciuto, anche se indirettamente, l'esistenza di un legame tra emergenza umanitaria e minaccia alla pace. Nel preambolo della risoluzione si legge "Recognizing that the situation in Bosnia and Hercegovina constitutes a threat to international peace and security and that the provision of humanitarian assistance in Bosnia and Hercegovina is an important element in the Council's effort to restore international peace and security in the area". attraverso di essa il Consiglio si è aperto la strada per poter fondare le sue risoluzioni sulla base del capitolo VII della Carta anche in situazioni di crisi umanitaria, situazioni che, se non qualificate come casi di minaccia alla pace, violazione della pace o atto di aggressione non potrebbero essere affrontate dal Consiglio ai sensi del capitolo VII (Donnelly 1993; Freudenshuss 1994).

<sup>16</sup> Ris.776 del 14 settembre 1992.

<sup>17</sup> Si può dire che l'UNPROFOR si dividesse in realtà in 3 operazioni: una dislocata in territorio croato, una in territorio bosniaco e una sul territorio della ex-Repubblica jugoslava di Macedonia.



operazione di interdizione aerea, che prese il nome di *Deny Flight*.<sup>18</sup> La NATO entrava dunque di nuovo in scena per eseguire altre risoluzioni del Consiglio ed era chiamata ad agire in stretta cooperazione con il Segretario generale delle Nazioni Unite e con l'UNPROFOR.

Sempre al fine di arginare la gravissima crisi umanitaria il Consiglio di sicurezza decise di istituire alcune *safe areas* in Bosnia-Erzegovina, poco dopo autorizzò l'UNPROFOR a usare la forza per difendere le *safe areas* e gli Stati membri a ricorrere alla forza aerea per aiutare i caschi blu nello svolgimento del proprio mandato.<sup>19</sup> Nel gennaio del 1994, la NATO accolse l'invito del Consiglio di sicurezza e si cominciò a prepararsi per lanciare attacchi aerei contro i responsabili dell'assedio delle *safe areas*.<sup>20</sup>

Nonostante la minaccia di un intervento NATO l'offensiva dei serbi di Bosnia continuava, la NATO cominciò a lanciare attacchi contro postazioni serbe vicino a Gorazde, giustificandoli sulla base della risoluzione 836. Nei mesi seguenti gli attacchi furono sospesi per poi riprendere nell'agosto e nel settembre in seguito al protrarsi dell'offensiva dei serbi di Bosnia: alla Conferenza di Londra molti Stati si impegnarono a attuare la risoluzione 836 mediante un più ampio ricorso alla forza aerea: tale decisione fu accettata dal Segretario generale delle Nazioni Unite e dal Consiglio Atlantico. Il Segretario generale decise di delegare il potere di autorizzare gli attacchi aerei direttamente al Comandante dell'UNPROFOR: su questa base la NATO dette vita all'operazione *Deliberate Force*, con la quale condusse, a brevi intervalli, numerosi attacchi aerei che furono sospesi definitivamente con la firma degli accordi di Dayton nel dicembre del 1995.

---

<sup>18</sup> I poteri esercitabili dalle forze NATO erano piuttosto limitati: esse non potevano violare lo spazio aereo serbo, non potevano attaccare obiettivi al suolo neanche in risposta ad attacchi diretti, non potevano aprire il fuoco su aerei serbi se non in ultima istanza; gli aerei non di nazionalità serba avrebbero potuto essere attaccati solo se non avessero obbedito a ripetuti inviti ad abbandonare la *no-fly zone*.

<sup>19</sup> Ris. 836 del 4 giugno 1993.

<sup>20</sup> Dopo la bomba al mercato di Sarajevo (febbraio 1994), Boutros Ghali chiese di nuovo ufficialmente alla NATO di prepararsi a lanciare attacchi aerei, sulla base della risoluzione 836, per evitare il ripetersi di episodi così gravi. La NATO pose anche un ultimatum ai serbi di Bosnia: entro 10 giorni avrebbero dovuto ritirare tutte le armi pesanti in una fascia di 20 Km intorno a Sarajevo. L'ultimatum non fu rispettato, ma Akashi, inviato speciale del Segretario generale in Bosnia, chiese che gli attacchi contro le postazioni serbe fossero momentaneamente rimandati; nel frattempo però, sulla base della risoluzione 816, furono abbattuti dalla NATO alcuni aerei che avevano violato la zona di interdizione aerea e che si erano rifiutati di atterrare dopo essere stati intercettati.

Le Nazioni Unite hanno dunque portato avanti la loro azione su due fronti: da un lato hanno agito attraverso l'UNPROFOR, dall'altro hanno consolidato la prassi delle autorizzazioni agli Stati a usare misure implicantanti l'uso della forza, sia per far rispettare le misure d'embargo, sia per far rispettare la *no-fly zone*, sia per sostenere l'UNPROFOR nello svolgimento dei suoi compiti di protezione della popolazione civile. L'azione della NATO si è sempre inserita nel quadro di tali organizzazioni.

### 3. La crisi albanese

Nel dicembre del 1996 il "sogno albanese", costruito su un rilancio dell'economia tanto intenso quanto artificiale<sup>21</sup> cominciò a svanire, con il crollo delle prime piramidi finanziarie, per poi dissolversi traumaticamente tra il febbraio e il marzo del 1997 aprendo nel paese una gravissima crisi economica e sociale. Il collasso dell'economia ha provocato violente manifestazioni soprattutto nel sud del paese: mano a mano che le piramidi si dissolvevano nel nulla, la protesta si trasformava in ribellione; la popolazione civile ha cominciato ad armarsi saccheggiando armerie e caserme e il paese è scivolato nell'anarchia.<sup>22</sup> Di fronte al precipitare degli eventi il Presidente Berisha propose alle opposizioni un accordo per la formazione di un governo che rappresentasse tutti i partiti e la programmazione di nuove elezioni per giugno: l'offerta fu accettata e fu nominato Primo ministro Fino, nella speranza che

---

<sup>21</sup>Tra il 1993 e il 1995 l'Albania realizza una crescita media del PIL del 9% e una diminuzione dell'inflazione dall'85% al 7,8%, ma la crescita è apparente e la ricchezza deriva dagli aiuti internazionali, dagli investimenti stranieri e dalle rimesse degli emigrati all'estero.

<sup>22</sup> La rivolta assunse in parte le caratteristiche di un'insurrezione contro il Presidente Sali Berisha, accusato di collusione con le finanziarie, ma rimase una rivolta di tipo spontaneo, priva di un'organizzazione precostituita e senza obiettivi politici definiti, salvo quello delle dimissioni di Berisha: la situazione era molto caotica e di difficile qualificazione, ma non si poteva parlare di un vero e proprio conflitto civile. Le cronache parlavano di una diffusione capillare di armi, di colpi sparati al cielo, di molti furti e di qualche regolamento di conti, si veda ad esempio BARBACETO, 1997, p.15. Nonostante il diffondersi dei disordini e le pressanti richieste di dimissioni Berisha restò saldamente al suo posto, anzi, subito dopo la deliberazione dello stato d'emergenza da parte del Parlamento e quindi in un momento molto delicato per il paese, egli si rifiutò di accogliere la richiesta dei partiti di opposizione di rinviare le elezioni presidenziali, previste per il 3 marzo, e si fece rieleggere da un Parlamento a lui favorevole per altri 5 anni; la tensione cresceva e gli osservatori occidentali cominciarono a temere che Berisha strumentalizzasse lo stato di emergenza a fini autoritari.

la formazione di un governo di coalizione calmasse gli animi e contribuisse a riportare l'ordine nel paese. Ma l'anarchia si estendeva a macchia d'olio e il caos invase anche la capitale Tirana: si verificarono saccheggi, si assistette all'apertura delle carceri, in poche parole ci si avviò verso l'implosione dell'apparato statale. Ed è allora che Berisha fece appello alle organizzazioni europee, inizialmente alla NATO e all'Unione Europea, chiedendo l'invio di truppe di *peacekeeping*, mentre i paesi occidentali iniziavano ad evacuare i propri connazionali dall'Albania.

Le organizzazioni europee si tirarono indietro di fronte all'eventualità di creare una forza di sicurezza e rimandarono il loro intervento ad una fase successiva,<sup>23</sup> cedendo il passo alla prassi già collaudata dell'autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza agli Stati membri ad effettuare un intervento implicante l'uso della forza; era infatti già emersa l'offerta dell'Italia di guidare una forza multinazionale incaricata di creare un ambiente sicuro per l'azione delle organizzazioni internazionali e di assicurare la protezione del personale internazionale presente in territorio albanese.<sup>24</sup> Anche l'Albania auspicava che il Consiglio di sicurezza autorizzasse quella che poi è stata chiamata Operazione Alba.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> L'Unione Europea rese subito chiaro di non essere disponibile ad effettuare un intervento su larga scala di tipo militare, si offrì invece di fornire aiuti finanziari nel momento in cui la normalità fosse stata ristabilita nel paese; l'ipotesi dell'invio di una piccola forza europea di sicurezza a protezione dei convogli di cibo e medicinali fu accantonata. Nel frattempo l'OSCE si propose come ente di coordinamento dell'azione delle varie organizzazioni presenti in territorio albanese allo scopo di prestare assistenza umanitaria, ma anch'essa si propose infatti di portare a pieno il suo contributo nel momento in cui nel paese fosse tornato l'ordine. Si vedano le Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 24 marzo 1997, fatte circolare anche come documento delle Nazioni Unite: S/1997/251, si veda anche la decisione n.160 del Consiglio Permanente dell'OSCE, adottata il 27 marzo 1997 in riunione plenaria, fatta circolare anch'essa come documento dell'ONU: S/1997/259, Annex II. Il Consiglio Permanente decise di stabilire una presenza OSCE in Albania, in collaborazione con le autorità albanesi, e di fornire il quadro di coordinamento nel quale si potesse inserire l'intervento delle altre organizzazioni internazionali; chiari anche che il suo contributo principale sarebbe quello di sostenere il processo di democratizzazione, di assicurare la protezione dei diritti umani, e di assistere il paese nell'opera di preparazione e monitoraggio delle elezioni

<sup>24</sup> Con una lettera ufficiale inviata al Segretario generale delle Nazioni Unite l'Italia formalizza la sua offerta di guidare una coalizione multinazionale che, come richiesto dal governo albanese, contribuisca a creare le condizioni di sicurezza per la fornitura di aiuti umanitari (UN doc. S/1997/258).

<sup>25</sup> UN doc. S/1997/259.

Il 28 marzo 1997 il Consiglio adottò la risoluzione 1101,<sup>26</sup> con la quale autorizzò la creazione della forza multinazionale; con essa, constatando *ex art.39* della Carta che la situazione albanese costituisce una minaccia alla pace, inserì, come già era accaduto in altre occasioni, la sua azione nel quadro del Capitolo VII della Carta e delega agli Stati lo svolgimento di un compito che l'Organizzazione non è in grado di svolgere con le proprie forze. di UE e OSCE, resesi disponibili per aiutare l'Albania una volta che nel paese sia stato ripristinato l'ordine pubblico.

#### **4. La 'guerra' del Kosovo**

L'ultima grave crisi presa in esame è scoppiata, ancora una volta, nella penisola balcanica. Gli episodi di violenza nella regione cominciarono già tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998.<sup>27</sup> Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottò una prima risoluzione nel marzo del 1998,<sup>28</sup> invitando la Repubblica Federale di Jugoslavia e gli albanesi del Kossovo a cercare una soluzione politica al conflitto e decretando un *embargo* sulle armi a carico di entrambe le parti. La crisi non si risolse, anzi la situazione peggiorò e si cominciò a prospettare anche la possibilità di un intervento NATO in Kossovo, ma la Federazione russa si mostrava risolutamente contraria a questa ipotesi facendo chiaramente intendere che avrebbe bloccato con il veto una risoluzione del Consiglio di sicurezza che lo autorizzasse. Nel mese di settembre il Consiglio adottò la risoluzione 1199 con la quale qualificò la situazione come minaccia alla pace, chiese nuovamente alle parti di cessare le ostilità e sedere al tavolo del negoziato; il Consiglio si dichiarò anche pronto "should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region". Ma il Consiglio questa volta non è stato in grado di adottare una risoluzione contenente un'autorizzazione: nelle settimane seguenti si è infatti confermato che la Russia avrebbe posto il veto a qualsiasi risoluzione autorizzasse l'uso della forza. A questo punto la NATO si è fatta avanti preparandosi a lanciare attacchi aerei contro la RFJ se questa non si fosse conformata alle risoluzioni 1160 e 1199 diventando la protagonista

---

<sup>26</sup> Ris. 1101 del 28 marzo 1997.

<sup>27</sup> Per una sintetica ricostruzione degli eventi precedenti al 1998, si veda O'Connell 2000, *passim*.

<sup>28</sup> Ris.1160 del 31 marzo 1998.

della gestione della crisi e oscurando completamente il ruolo delle Nazioni Unite. La NATO si preoccupò subito di chiarire che esisteva un proprio intervento sarebbe stato legittimo a causa della grave crisi umanitaria e che la 1199 era già una base sufficiente per intervenire.<sup>29</sup> Forse anche a causa della minaccia di intervento nel mese di ottobre furono conclusi due accordi: uno tra la RFJ e l'OSCE, nel quale la RFJ si impegnavano ad attuare le risoluzioni 1160 e 1199 e ad accettare l'invio di una missione OSCE di verifica in Kosovo; l'altro tra la RFJ e la NATO, che prevedeva una missione di verifica aerea in appoggio alla missione OSCE.<sup>30</sup> Subito dopo il Consiglio adottò un'ulteriore risoluzione, la 1203, con la quale si limitava a sostenere gli accordi conclusi e ad affermare che la situazione in Kosovo continuava comunque a costituire una minaccia alla pace.

La situazione, come è purtroppo noto, non è migliorata nei mesi successivi: dopo un periodo di miglioramento seguito alla conclusione degli accordi, la violenza è ripresa fino ad arrivare ad episodi gravissimi come il massacro di Racak. Nel frattempo la NATO continuava a minacciare l'intervento aereo e, dopo il fallimento delle trattative di *Rambouillet*, la NATO ha effettivamente dato il via ai raid aerei sulla RFJ, conclusi solo nel mese di giugno 1999.

L'intervento NATO non è mai stato autorizzato dalle Nazioni Unite e la sua legittimità è da considerarsi seriamente dubbia.

---

<sup>29</sup> In una lettera del Segretario generale della NATO Solana, indirizzata al Consiglio della NATO il 9 ottobre 1998, si legge: "The relevant main points that have been raised in our discussion yesterday and today are as follows:

The FRY has not yet complied with the urgent demands of the International Community, despite UNSC Resolution 1160 of 31 March 1998 followed by UNSC Resolution 1199 of 23 September 1998, both acting under Chapter VII of the UN Charter.

The very stringent report of the Secretary-General of the United Nations pursuant to both resolutions warned *inter alia* of the danger of an [sic] humanitarian disaster in Kosovo.

The continuation of a humanitarian catastrophe, because no concrete measures towards a peaceful solution of the crisis have been taken by the FRY.

The fact that another UNSC Resolution containing a clear enforcement action with regard to Kosovo cannot be expected in the foreseeable future.

The deterioration of the situation in Kosovo and its magnitude constitute a serious threat to peace and security in the region as explicitly referred to in the UNSC Resolution 1199.

On the basis of this discussion, I conclude that the Allies believe that in the particular circumstances with respect to the present crisis in Kosovo as described in UNSC Resolution 1199, there are legitimate grounds for the Alliance to threaten, and if necessary, to use force.", testo riprodotto in Simma 1999, p.6.

<sup>30</sup> Per il testo degli accordi si veda *International Legal Materials* 1999, p.24.

## **SEZIONE II**

### **L'analisi giuridica**

#### **5. Le misure economiche e gli interventi effettuati per garantirne il rispetto**

Le risoluzioni con le quali il Consiglio ha l'adozione di misure di *embargo* deciso, sia nel caso del Golfo che della ex-Jugoslavia, sono facilmente inquadrabili nell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite. Tale norma elenca, a titolo esemplificativo, una serie di misure di carattere economico: interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche e rottura delle relazioni diplomatiche;<sup>31</sup> misure la cui applicazione cumulativa delle misure in esame mira all'isolamento totale dello Stato contro cui si agisce (Conforti, 1993, p.187). Sebbene non si tratta di un passaggio obbligato, spesso l'*embargo* è uno dei primi strumenti cui le Nazioni Unite ricorrono per fronteggiare una crisi, come le crisi nel Mediterraneo dimostrano.<sup>32</sup> Purtroppo però "se è vero che gli Stati sono obbligati dalla Carta delle Nazioni Unite ad eseguire le decisioni relative alle misure non implicanti l'uso della forza, è pure vero che spesso vari Stati, per motivi politici ed economici, sono portati a disattendere l'obbligo giuridico". (Conforti 1993, p.190) Il Consiglio perciò, contestualmente alla decisione sulle misure di *embargo*, istituisce di regola un comitato delle sanzioni per controllarne l'applicazione.<sup>33</sup>

Vista la difficoltà di impedire le violazioni delle misure di *embargo*, il Consiglio spesso procede a autorizzare gli Stati a usare

---

<sup>31</sup> Il testo dell'art.41 recita: "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communications, and the severance of diplomatic relations".

<sup>32</sup> Negli ultimi anni il Consiglio ha posto in essere una prassi cospicua di misure ex art.41 della Carta, a fronte di due soli casi di decisioni vincolanti adottate sulla base dell'art.41 nell'epoca del bipolarismo (risoluzioni 232 (1966) e 253 (1968) contro la Rhodesia del Sud e risoluzione 418 (1977) contro il Sudafrica adottate a causa della loro politica di *apartheid*.)

<sup>33</sup> Si vedano il par.6 della 661 e i parr.12 e 13 della 757.

la forza per garantirne il rispetto. Questo ha fatto, ad esempio, con le risoluzioni 665, 787 e 820.<sup>34</sup>

La maggior parte della dottrina è concorde nel ritenere che anche le risoluzioni in questione vadano inquadrare nel Capitolo VII della Carta (Gowlland-Debbas 1990, p.418; Presutti 1990, p.380; Pagani 1993, p.720, *contra* Ruzié, 1971, p.74): le divergenze di opinione nascono dai tentativi di ricondurle ad un articolo preciso di tale Capitolo.

È anzitutto da escludere l'inquadramento delle risoluzioni che prevedono misure di interdizione navale nell'art.51, relativo al diritto di legittima difesa individuale e collettiva.<sup>35</sup> Nel caso della ex-Jugoslavia il Consiglio di sicurezza ha autorizzato le misure di *enforcement* senza che fosse stata compiuta un'aggressione, mancava dunque il presupposto per l'esercizio del diritto di legittima difesa collettiva; nel caso del Golfo invece il presupposto per invocare tale diritto esisteva, ma le misure autorizzate dalla risoluzione 665 non erano direttamente rivolte ad aiutare il Kuwait a respingere l'aggressione irachena: esse avevano l'obiettivo limitato di far rispettare l'*embargo* da parte delle navi commerciali di tutti i paesi (Weckel 1991, p.186).

Si è sostenuto in dottrina che si tratti di raccomandazioni ai sensi dell'art.39, (Gowlland-Debbas 1990, p.418; Burci 1993, p.133). Tuttavia, le raccomandazioni previste dall'art.39 erano chiaramente state pensate dai redattori della Carta come aventi natura conciliativa e non è certo questo il caso delle risoluzioni in questione, che prevedono un uso, seppur limitato, della forza.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Vale la pena rilevare che esiste un precedente a quale si ricollegano i casi qui in esame: si tratta della risoluzione 221 (1966), con la quale il Consiglio di sicurezza autorizzò il Regno Unito a usare la forza per far rispettare le misure di embargo decretate a carico della Rhodesia del Sud per la sua politica di discriminazione razziale.

<sup>35</sup> Il testo dell'art.51 recita: "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence in an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security".

<sup>36</sup> Inoltre, anche ammettendo che le raccomandazioni adottate ai sensi dell'art.39 possano svolgere funzioni diverse da quella conciliativa, sembra "difficile che il Consiglio di sicurezza possa fare ricorso ad un potere di raccomandazione previsto da un articolo preliminare all'art.41 per assicurare l'esecuzione di misure prese in base a tale norma" (Pagani 1993, p.732).

Per inquadrare le risoluzioni di questo tipo è stata coniata, in alcuni ambienti delle Nazioni Unite, la formula dell' "articolo 41 e mezzo": (Presutti 1990, p.382) essa ha il pregio di esprimere con efficacia i termini del problema. Da una parte le risoluzioni in esame sono collegabili all'art.41, esse hanno infatti l'obiettivo preciso di far rispettare le misure economiche deliberate ai sensi di tale articolo; dall'altra esse autorizzano, seppure allo scopo limitato di garantire l'efficacia dell'*embargo*, l'impiego della forza e questo le avvicina all'art.42, relativo alle misure implicanti l'uso della forza; ci sono però delle difficoltà a collocarle sia nell'ambito dell'art.41 che in quello dell'art.42.

Gli autori che hanno sostenuto che tali risoluzioni sono collocabili nel quadro dell'art.41, come misure economiche atipiche, (Presutti 1990, p.382; Pagani 1993, p.733) si sono basati sulla convinzione che l'impiego della forza in esse autorizzato non possa essere considerato uso della forza nelle relazioni internazionali. Questa interpretazione si fonda sul fatto che le misure autorizzate non sono dirette contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dello Stato colpito dalle misure economiche, ma riguardano soltanto le navi commerciali, di qualsiasi nazionalità esse siano, sospettate di violare l'*embargo*.<sup>37</sup> Non si può però escludere con certezza che l'impiego della forza autorizzato in queste risoluzioni sia uso della forza nelle relazioni internazionali,<sup>38</sup> anzi, almeno per una delle risoluzioni in esame, la 820, si può dire senza dubbio che le misure autorizzate implicavano uso della forza nelle relazioni internazionali: la risoluzione 820 autorizzava infatti gli Stati a

---

<sup>37</sup> "Si tratta dunque di un impiego della forza, attraverso l'esercizio di un potere coercitivo su privati, esclusivamente a fini di polizia marittima, assimilabile, ad esempio, ai poteri repressivi attribuiti allo Stato costiero sulle navi straniere nel mare territoriale." (Pagani 1993, p.733)

<sup>38</sup> "La proibizione contenuta nell'art.2, par.4, della Carta non ha per oggetto qualsiasi minaccia o uso della forza, ma solo quello da esercitare o esercitato dagli Stati nelle loro relazioni internazionali. Sicuramente è oggetto della proibizione la forza esercitata al di là del territorio statale, sia nell'ambito di un altro Stato, sia *in uno spazio non soggetto alla sovranità di alcuno Stato come l'alto mare* o lo spazio aereo sovrastante.", Ronzitti 1991, p.4 (corsivo aggiunto); "Article 2(4) states that member States shall refrain from the threat or use of force 'against the territorial integrity and the political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations'. The use of the terms 'territorial integrity' and 'political independence' is not intended to restrict the extent of the prohibition of the use of force. Use of force in the sense of these two qualifications not only occurs when a State's territorial existence or the status of political independence is altered, removed or abolished. (...) These qualifications are also fulfilled by every sort of infringement by armed force in this respect", Randelzhofer 1982, pp.269-270.



prendere le misure di interdizione navale anche nel mare territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia, in deroga al rispetto della sovranità dello stato costiero.<sup>39</sup>

Ancor più difficile è sostenere che il fondamento di questo tipo di risoluzioni si trovi nell'art.42 della Carta (Lavalle 1992, p.16; Conforti 1994, p.203). Secondo l'art.42 il Consiglio di sicurezza, prima di intraprendere un'azione implicante l'uso della forza, deve constatare, almeno implicitamente, che le misure deliberate in base all'art.41 si sono dimostrate inadeguate; le misure di interdizione navale, invece, non sono deliberate dopo il fallimento dell'*embargo*, esse sono anzi ad esso strumentali, avendo il preciso obiettivo di farlo rispettare: manca dunque uno dei presupposti per l'applicazione dell'art.42. Il Consiglio di sicurezza inoltre non si è servito dei meccanismi disposti dagli articoli 43 e seguenti, ha invece delegato agli Stati i poteri conferitigli dalla Carta.

Occorre chiedersi allora, almeno per le risoluzioni relative all'*embargo* contro la RFJ attuate nel quadro della NATO e della UEO, se si sia trattato di un'applicazione dell'art.53 della Carta, che prevede una sorta di delega parte del Consiglio di sicurezza alle Organizzazioni regionali.<sup>40</sup> Ad un attento esame si vede che, nelle risoluzioni in esame, il Consiglio rivolge il proprio invito agli Stati "acting nationally or through regional agencies or arrangements": questa formula fa pensare all'ipotesi che siano gli Stati i veri destinatari delle risoluzioni e che spetti loro scegliere le modalità attraverso cui attuarle e decidere, se lo ritengono opportuno, di servirsi delle organizzazioni regionali di cui fanno parte. La NATO e la UEO non sono viste, in questi casi, come enti in capo ai quali si costituisce la posizione giuridica di delega configurata dall'art.53:

---

<sup>39</sup>Va sottolineato che la maggior parte degli Stati, in occasione dell'adozione della risoluzione 820, non ha rilevato differenze tra le misure in essa previste e quelle previste nelle risoluzioni dello stesso tipo adottate in precedenza; da ciò si deduce, a nostro avviso, che gli Stati consideravano anche le misure di interdizione navale autorizzate limitatamente all'alto mare come misure implicanti l'uso della forza.

<sup>40</sup> Il testo dell'art.53 recita: "1.The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measure against any enemy State, as defined in paragraph 2 of this article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state. 2. The term enemy state as used in paragraph 1 of this article applies to any state which during the second world war has been an enemy of any signatory of the present Charter".

l'intervento attraverso organizzazioni o accordi regionali è indicato solo come una delle possibilità di cui gli Stati possono avvalersi per attuare le risoluzioni. In pratica le organizzazioni regionali sono chiamate ad operare semplicemente come enti di coordinamento dell'azione degli Stati. (Cannizzaro 1993, p.410). Se il Consiglio avesse voluto far uso del meccanismo di delega previsto all'art.53 avrebbe dovuto, a mio avviso, indicare quali organizzazioni regionali avevano il compito di intraprendere le misure di interdizione navale; non solo, ma avrebbe anche dovuto indicare in che modo avrebbe mantenuto il controllo sulle operazioni intraprese da queste organizzazioni. Escludere l'inquadramento delle risoluzioni nell'art.53 risolve anche alcuni problemi relativi al ruolo della NATO: se il Consiglio di sicurezza avesse agito ai sensi dell'art.53 si porrebbe infatti il problema di accertare se la NATO possa essere considerata o meno organizzazione regionale ai sensi della Carta ONU; si porrebbe inoltre il problema di accertare entro quali limiti un'organizzazione quale la NATO possa effettuare interventi "fuori area", cioè al di fuori del territorio di uno degli Stati membri dell'Organizzazione stessa.

Ma come si giustificano allora le risoluzioni con le quali il Consiglio di sicurezza ha raccomandato agli Stati di adottare misure implicanti un uso limitato della forza allo scopo di garantire l'efficacia dell'*embargo* ? Dal momento che le risoluzioni di questo tipo sono ormai numerose<sup>41</sup> e che, dopo le proteste avanzate da alcuni Stati nel caso della risoluzione 665, non hanno più dato luogo a contestazioni relative ai poteri del Consiglio di sicurezza, sembra potersi concludere che si è formata una norma non scritta che legittima le autorizzazioni in questione.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Ci si è qui occupati solo dell'area mediterranea, ma il Consiglio di sicurezza ha adottato risoluzioni con le quali ha autorizzato misure di interdizione navale in molti altri occasioni, basti pensare al caso della Somalia e a quello di Haiti.

<sup>42</sup> La formazione di siffatta norma sembra confermata dal fatto che neanche la risoluzione 820 - che, lo ripeto, è per ora unica nel suo genere, avendo con essa il Consiglio autorizzato le misure coercitive anche nel mare territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia - ha suscitato particolari critiche: gli Stati sembrano ormai dare per scontata la legittimità di risoluzioni di questo genere, anche quando esse raccomandano l'uso della forza contro l'integrità territoriale di uno Stato..

## **6. Le autorizzazioni a usare la forza da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU**

### **a) allo scopo di respingere un'aggressione**

La legittimità dell'Operazione *Desert Storm*, posta in essere in esecuzione della risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza per assistere il Kuwait nel respingere l'invasione irachena, è stata ampiamente contestata: è importante quindi ripercorrere il dibattito relativo alla liceità dell'intervento e al fondamento giuridico della risoluzione in esame.

Buona parte della dottrina ha sostenuto che l'operazione condotta dalla multinazionale sia assimilabile ad un'azione condotta in esercizio del diritto di legittima difesa collettiva. Si è sostenuto infatti che il significato dell'autorizzazione contenuta nella risoluzione 678 fosse quello di ripristinare il diritto naturale di legittima difesa, precedentemente sospeso dal Consiglio nel momento in cui aveva adottato misure economiche nei confronti dell'Iraq (ris.661). Secondo questa tesi, la risoluzione ebbe esclusivamente la funzione di rimuovere un limite all'esercizio di un diritto preesistente.(Gaja 1990, p.696; Burci, 1993, p.136). Siffatta interpretazione però mal si concilia con il fatto che il Consiglio di sicurezza nel preambolo della risoluzione 661 riaffermò esplicitamente il diritto di legittima difesa individuale e collettiva;<sup>43</sup> non sembra, in altre parole, che il Consiglio considerasse tale diritto incompatibile con la propria decisione di imporre misure ai sensi dell'art.41.<sup>44</sup>

Indubbiamente esistevano, al momento dell'aggressione, le condizioni per l'esercizio del diritto di legittima difesa individuale e

---

<sup>43</sup>Nel preambolo della risoluzione 661 si legge : "Affirming the inherent right of individual or collective self-defence, in response to the armed attack by Iraq against Kuwait, in accordance with Article 51 of the Charter".

<sup>44</sup> Altri hanno infatti affermato che si trattò di un'applicazione dell'art.51 della Carta, sostenendo però che il diritto di legittima difesa non era mai venuto meno poiché il fatto che il Consiglio di sicurezza prenda delle misure in risposta ad un atto di aggressione non sospende automaticamente il diritto di legittima difesa degli Stati membri, così come l'esercizio di tale diritto non esclude un'azione del Consiglio. Secondo questa tesi la risoluzione 678 aveva l'obiettivo di sostenere e incoraggiare un'azione in legittima difesa collettiva e il verbo "autorizzare" aveva in quest'ottica mero valore esortativo. "The Charter rule is that the exercise of the right of self-defence does *not* suspend the jurisdiction of the Security Council and that the assumption of jurisdiction by the Security Council does *not* suspend the "inherent" right of States to defend themselves", e ancora: "The word 'authorizes' in Resolution 678 should not therefore be considered to transform a military campaign of self-defence into an enforcement action", (Rostow: 509).

collettiva e non pare affatto che il Consiglio di sicurezza avesse inteso sospendere tale diritto con la risoluzione 661, d'altro canto però tale diritto doveva considerarsi già esaurito nel momento in cui, alcuni mesi dopo l'adozione della risoluzione 661, fu adottata la risoluzione 678. L'azione in legittima difesa infatti si giustifica solo quando la necessità di agire è "istant, overwhelming, and leaving no means of choice, and no moment for deliberation" (Higgins 1963, p.198): il requisito dell'immediatezza<sup>45</sup> mal si accorda con il fatto che erano passati alcuni mesi tra l'aggressione irachena e l'adozione della risoluzione 678, e che quest'ultima stabiliva perfino una data, ancor più avanti nel tempo, a partire dalla quale gli Stati avrebbero potuto intervenire. Se gli Stati avessero inteso agire a titolo di legittima difesa collettiva avrebbero dovuto e potuto farlo immediatamente e senza bisogno di appoggiarsi a un'autorizzazione preventiva del Consiglio di sicurezza. Va anche sottolineato che la risoluzione 678 autorizzò gli Stati non soltanto a liberare il Kuwait, ma anche a prendere misure atte a ristabilire la pace e la sicurezza internazionali nella regione, un compito che è forse troppo ampio per essere assolto in esercizio del diritto di legittima difesa. Lo Stato che agisce in legittima difesa, individuale o collettiva, infatti deve limitarsi a respingere l'attacco armato e può agire solo fintantoché il pericolo imminente non sia cessato (Brownlie 1963, p.261; Higgins 1963, p.198).

In dottrina sono state formulate anche altre interpretazioni che ricollegano la risoluzione 678 all'art.51. E' stato sostenuto che (Weckel 1991, p.191), dal momento che il Consiglio non poteva applicare direttamente l'art.53 (relativo all'ipotesi di delega delle funzioni coercitive del Consiglio a organizzazioni regionali per azioni condotte sotto la sua direzione) ha proceduto per via analogica. Nella risoluzione 661 ha affermato che, nonostante l'imposizione dell'*embargo*, il diritto di legittima difesa rimaneva in vigore, e nella 678 ha autorizzato l'azione degli Stati che cooperavano con il Governo del Kuwait a titolo di legittima difesa, per analogia con le disposizioni dell'art.53, ma la suddetta analogia non sembra sostenibile poiché forza oltremodo l'interpretazione della Carta. L'art.53 è stato concepito al fine di consentire al Consiglio di sicurezza di utilizzare le organizzazioni regionali per azioni coercitive condotte sotto la sua direzione, in altre parole tali organizzazioni devono avere la funzione di organi decentrati del Consiglio di

---

<sup>45</sup>"The reaction must follow the original attack without delay", Combacau (1986) *The Exception of Self-defence in UN practice*, in Cassese, a cura di, *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, p.28.

sicurezza, attraverso i quali esso può intervenire in controversie di carattere locale. L'azione attraverso accordi o organizzazioni regionali in base all'art.53 rimane perciò un'azione del Consiglio di sicurezza: nel caso della risoluzione 678 invece l'azione fu rimessa completamente nelle mani degli Stati membri senza che fosse previsto alcun controllo effettivo da parte del Consiglio. I lavori preparatori della Carta confermano inoltre che la volontà dei redattori della Carta fu quella configurare, con gli articoli 51 e 53, due ipotesi d'azione assai diverse tra loro: *da un lato l'azione degli Stati in legittima difesa di fronte ad un'aggressione*, azione che può essere condotta anche attraverso accordi regionali di mutua difesa, *dall'altro l'azione del Consiglio di sicurezza che decide "where appropriate" di utilizzare accordi o organizzazioni regionali per azioni coercitive condotte sotto la sua direzione.*<sup>46</sup>

Alcuni autori hanno sostenuto che si è trattato di un'applicazione dell'art.42 (Higgins 1991, p.338; Villani 1991, p.105, il quale sostiene in vero che la risoluzione 678 è l'applicazione del combinato disposto dagli articoli 39 e 42). Non sembra però che la risoluzione 678 sia conforme a tale disposizione, attraverso l'applicazione degli articoli 42 e seguenti il Consiglio di sicurezza avrebbe infatti dovuto agire direttamente e non autorizzare gli Stati a intervenire in sua vece.<sup>47</sup> Nel caso in esame invece gli Stati che cooperavano con il Governo del Kuwait non hanno stipulato degli accordi *ad hoc* con il Consiglio di

---

<sup>46</sup> Merita infine rilevare che gli Stati, in occasione del dibattito relativo alla risoluzione 678, non invocarono il diritto di legittima difesa. Nei mesi precedenti, in seno al Consiglio di sicurezza, alcuni Stati avevano invocato il diritto di legittima difesa collettiva per giustificare l'aumento della presenza di proprie truppe nella regione del Golfo: tale aumento infatti era avvenuto su richiesta del Governo del Kuwait e anche di altri paesi dell'area quali ad esempio l'Arabia Saudita: S/PV.2934, Stati Uniti, p.7; Gran Bretagna, p.16; nella stessa seduta peraltro, contro questa interpretazione del diritto di legittima difesa si espressero Cuba, p.22. Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna menzionarono più volte il preambolo della risoluzione 661, che riaffermava il diritto di legittima difesa, e invocarono a più riprese il loro diritto di agire a titolo di legittima difesa collettiva nel corso dei dibattiti in Consiglio di sicurezza. S/PV.2937, Stati Uniti, p.33; S/PV.2938, Stati Uniti, p.26; Gran Bretagna, p.47. Durante la crisi del Golfo, ma nessuno Stato menzionò l'art.51 quando si arrivò all'adozione della risoluzione 678; questo sembra confermare che il diritto di legittima difesa era probabilmente considerato già estinto nel momento in cui fu adottata la risoluzione 678.

<sup>47</sup> Per gli stessi motivi non sembrano ad essa conformi le risoluzioni 83 e 84 adottate nel 1950 per autorizzare gli stati ad affiancare la Corea del Sud nel respingere l'attacco della Corea del nord. Si tratta dell'unico precedente cui ricondurre la risoluzione 678, è infatti l'unico altro caso in cui si il Consiglio ha autorizzato una coalizione multinazionale a ricorrere all'uso della forza su larga scala per aiutare uno Stato a respingere un'aggressione.

sicurezza per mettere a sua disposizione le forze destinate a respingere l'aggressione irachena: il Consiglio, di conseguenza, non ha mantenuto alcun controllo sulle operazioni militari. Va ribadito anzi che il Consiglio di sicurezza non si è più occupato della questione tra il 29 novembre del 1990 e il 14 febbraio del 1991, quando ormai l'Operazione *Desert Storm* stava per concludersi, e che al Comitato di Stato Maggiore, che pure era stato richiamato dalla risoluzione 665, non fu affidato alcun ruolo. Rimase a carico degli Stati membri soltanto l'obbligo generico di far rapporto al Consiglio sull'andamento delle operazioni:<sup>48</sup> una delega così ampia è in netto contrasto con la lettera e lo spirito dell'art.42 della Carta.

Non pare conforme allo spirito dell'art.42 neanche la tesi che lo vede applicabile in combinazione con l'art.51 (Schachter 1991, p.492). L'art.42 non sarebbe da leggersi necessariamente in connessione con gli articoli 43 e seguenti, ma sarebbe una norma flessibile che può essere letta in combinazione, ad esempio, con l'art.51: in quest'ottica tale disposizione rende legittimo che il Consiglio di sicurezza autorizzi gli Stati membri a condurre un'azione in legittima difesa collettiva.<sup>49</sup> A prescindere dal fatto che si può ritenere che il diritto di legittima difesa si fosse già esaurito al momento dell'adozione della risoluzione 678 (e che l'art. 51 non fosse, di conseguenza, applicabile); sembra che tale interpretazione forzi la lettera e lo spirito del Capitolo VII. In tutta evidenza i redattori della Carta, con gli articoli 42 e 51, intesero contemplare due ipotesi diverse: con l'art.51 riaffermarono il diritto naturale di legittima difesa individuale e collettiva, già previsto da una norma di diritto internazionale generale, con l'art.42 invece stabilirono che, in caso di minaccia alla pace, violazione della pace e atto di aggressione, il Consiglio di sicurezza potesse intraprendere direttamente misure militari. In altre parole, gli articoli 42 e 51 non

---

<sup>48</sup>Non condividiamo l'opinione, espressa da Villani, secondo la quale l'obbligo, che ricade sugli Stati, di far periodicamente rapporto al Consiglio di sicurezza è sufficiente affinché quest'ultimo mantenga il controllo della situazione (Villani, 1991, pp.104-105).

<sup>49</sup>"The Council's resolution is an example of 'action' taken by the Council involving the use of military forces. The word 'action' does not have to mean that those armed forces are under the control or command of the Council. That such command and control was contemplated under other articles of Chapter VII should not be read into Article 42. Recognizing Article 42 as a relevant source of authority together with Article 51 would not in itself enhance the Council's authority over the armed forces" (Schachter 1991, p. 462).

possono mai essere letti in connessione tra loro, proprio perché prevedono due modalità d'azione che riguardano soggetti diversi.<sup>50</sup>

Cosa si può concludere allora a proposito della legittimità della risoluzione 678? La mia opinione, come già per le risoluzioni di cui al paragrafo precedente, è che si sia formata una norma consuetudinaria che consente al Consiglio di autorizzare gli Stati a prendere misure implicanti l'uso della forza per raggiungere obiettivi di diverso carattere. E vero il Consiglio ha adottato questo genere di risoluzione soltanto in due casi e che, in almeno uno di essi, alcuni Stati hanno messo in dubbio il potere del Consiglio, ma va detto che dopo la guerra del Golfo il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati membri a prendere misure implicanti l'uso della forza in molte altre occasioni, anche se si è quasi sempre trattato di un uso della forza più limitato rispetto a quello autorizzato nei casi della Corea e dell'Iraq.<sup>51</sup>

#### **b) a scopi umanitari**

Prima di affrontare la questione del fondamento giuridico delle risoluzioni con le quali il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati a prendere misure implicanti l'uso della forza per scopi

---

<sup>50</sup> Ci si deve ancora chiedere se possa legittimarsi la risoluzione 678 inquadrandola nell'art.106, che fa parte delle disposizioni transitorie della Carta e che dispone che, prima dell'entrata in vigore degli accordi speciali previsti all'art.43, i firmatari della dichiarazione di Mosca e la Francia - vale a dire i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza - si consultino allo scopo di intraprendere un'azione congiunta per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali: neanch'essa appare però convincente. Anzitutto non è escluso che tale articolo debba considerarsi abrogato per desuetudine (Villani sostiene invece che l'art.106 avrebbe potuto essere applicato nel caso in esame: "Nella prassi l'articolo in esame non ha mai trovato applicazione (...). Non sembra dubbio, tuttavia, che esso ben avrebbe potuto giustificare un intervento militare concordato tra i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza nella crisi del Golfo", Villani: 98.). Esso non è mai stato utilizzato poiché il presupposto per la sua applicazione era l'accordo tra i cinque Grandi - ovvero la stessa condizione necessaria per la conclusione degli accordi speciali - che invece venne a mancare. Dato che la funzione dell'art.106, come gli Stati sottolinearono a San Francisco, doveva essere temporanea, e dato che il Consiglio di sicurezza ha seguito altre strade nel tentativo di mantenere la pace e la sicurezza, non mi sembra che oggi tale articolo possa essere applicabile. Quand'anche lo si considerasse applicabile, esso prevede un'azione congiunta dei cinque membri permanenti, azione che non corrisponde a quella messa in atto dagli Stati alleati nella guerra del Golfo; un'azione ai sensi dell'art.106 inoltre dovrebbe essere concertata tra i cinque grandi e non necessiterebbe assolutamente dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

<sup>51</sup> Fa eccezione la risoluzione 940, adottata in relazione alla crisi di Haiti, con la quale il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati a un uso esteso della forza con l'obiettivo di ristabilire la democrazia nel paese, cfr. *supra*, Parte Prima, Capitolo III, paragrafo 6.

umanitari - di particolare rilievo nel caso della ex-Jugoslavia - è necessario accertare se gli Stati hanno, grazie all'esistenza di una norma consuetudinaria, il diritto di intervenire con la forza in uno Stato terzo nel quale si stiano verificando gravi violazioni dei diritti umani, allo scopo di portare soccorso alla popolazione di questo Stato. Ovvero: è legittimo l'intervento umanitario?

Un panorama sul dibattito relativo all'intervento umanitario è utile anche alla luce della crisi del Kosovo, nella quale la NATO è intervenuta senza alcuna autorizzazione del Consiglio di sicurezza.

Il dibattito sulla questione del diritto-dovere di fornire assistenza, da parte di Stati terzi, alle popolazioni che si trovano in situazione di grave emergenza umanitaria, e più in particolare quello sulla liceità o meno dell'uso della forza per raggiungere tale scopo, risale molto indietro nel tempo. Alcuni hanno sostenuto che Grozio affermò per primo il principio dell'intervento umanitario (Mourgeon 1994, p.643); altri hanno cercato le radici di questa dottrina soprattutto nel XIX secolo,<sup>52</sup> moltissimi autori se ne sono occupati;<sup>53</sup> in questa sede interessa soprattutto stabilire se prima della stesura della Carta delle Nazioni Unite esistesse una norma consuetudinaria che legittimava l'uso della forza per scopi umanitari. Autorevoli voci in dottrina hanno sostenuto che questa norma si era formata nel periodo precedente la Carta delle Nazioni Unite e che essa conserva tutt'oggi la sua validità (Lillich 1993, p.560, Lattanzi, 1997);<sup>54</sup> la maggior parte della dottrina ha però sostenuto che siffatta consuetudine non è mai esistita, poiché la prassi e le opinioni degli Stati, nel periodo nel quale questa norma si sarebbe dovuta formare, sono state discordanti. (Malanczuk 1993, p.11).

---

<sup>52</sup> Per una descrizione dell'evoluzione della dottrina dell'intervento umanitario prima della stesura della Carta delle Nazioni Unite attraverso il pensiero degli autori più importanti, si veda Malanczuk 1993, p.7 ss.; si veda anche Kartashkin 1992, p.202 ss.

<sup>53</sup>Tra le numerose opere apparse sulla questione, si vedano Farer 1993, Korten, Klein 1992, Marcus-Helmons 1992 e Malanczuk 1993, che nelle note da 1 a 9 fornisce una bibliografia molto ampia, contenente la maggior parte dei titoli apparsi dal 1970 ai giorni nostri.

<sup>54</sup>Lattanzi sostiene che l'istituto dello stato di necessità giustificava in passato e giustifica ancora l'intervento di umanità: "Nel periodo precedente l'entrata in vigore della Carta lo stato di necessità aveva la funzione di garantire interessi essenziali degli Stati *uti singoli*: a questo istituto si faceva quindi ricorso per giustificare gli interventi armati realizzati a difesa (spesso a pretesa difesa) dei cittadini all'estero che si trovassero in una situazione di emergenza da essi stessi vissuta, tale situazione rilevando direttamente come elemento della fattispecie".

<sup>55</sup>Cfr. *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ, Reports, 1986, p.14 e ss.



Proprio alla luce della prassi sembra quest'ultima l'opinione sembra da condividere. Anzi, si può affermare che, a maggior ragione dopo la stesura della Carta, non si possa parlare dell'esistenza di una norma consuetudinaria che legittima l'intervento umanitario. La Carta delle Nazioni Unite ha stabilito, all'art.2.4, il divieto di usare la forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di qualsiasi Stato ed ha stabilito anche le eccezioni a tale divieto che sono essenzialmente due: l'uso della forza da parte degli Stati in legittima difesa, come previsto dall'art.51 e l'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art.42; i redattori della Carta, pur affermando la necessità di tutelare i diritti dell'uomo, non inserirono nello Statuto alcuna disposizione che legittimasse un intervento coercitivo a scopo umanitario.

Ci sono inoltre diversi episodi, verificatisi dopo il 1945, che sembrano confermare che non esiste una norma consuetudinaria che consente l'intervento umanitario. Basti pensare all'invasione indiana del Pakistan orientale nel 1971, all'invasione vietnamita della Cambogia nel 1978 e all'invasione dell'Uganda da parte della Tanzania nel 1979: in tutti e tre i paesi invasi si stavano verificando gravi violazioni dei diritti umani che avevano come conseguenza anche massicci flussi di rifugiati, ma in nessuno dei tre casi lo Stato che è intervenuto lo ha fatto a titolo di intervento umanitario, anzi il paese che ha attuato l'intervento ha ogni volta dichiarato di agire in esercizio del diritto di legittima difesa (Roberts 1993, p.434). Va menzionata infine anche la pronuncia della Corte internazionale di Giustizia nel caso "Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua": nella sentenza la Corte affermò che la protezione dei diritti umani non giustifica l'uso della forza contro il paese che commette violazione di detti diritti.<sup>55</sup>

La guerra del Kosovo, giustificata dalla NATO a scopi umanitari, ha recentemente riaperto il dibattito. Occorre perciò accertare da un lato se il Consiglio di sicurezza possa autorizzare gli Stati a prendere misure implicanti l'uso della forza per scopi umanitari, cosa che ha fatto nel caso della *ex*-Jugoslavia; dall'altro se un'Organizzazione regionale come la NATO possa compiere di propria iniziativa un intervento di tipo umanitario, come è accaduto nella crisi del Kosovo.

Anzitutto vediamo la prassi del Consiglio di sicurezza. Nella Carta, come si è già detto, l'unica possibilità di intraprendere misure implicanti l'uso della forza è prevista dal Capitolo VII: nel caso che il Consiglio di sicurezza constati l'esistenza di una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di

aggressione, esso può, tra le varie possibilità, decidere di intraprendere misure implicanti l'uso della forza allo scopo di mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. Si tratta allora di vedere se oggi, alla luce della mutata situazione internazionale, gravi violazioni dei diritti umani e situazioni di grave emergenza umanitaria, possono essere considerate dal Consiglio di sicurezza almeno come minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. La prassi recente dimostra che il Consiglio si è indirizzato in questo senso e che, anche in virtù della discrezionalità che l'art.39 gli consente, ha ampliato notevolmente la nozione di minaccia alla pace, in modo da inserire la sua azione nel quadro del Capitolo VII in un numero sempre maggiore di casi.

Il Consiglio ha indirettamente affermato per la prima volta il legame tra situazione di emergenza umanitaria e minaccia alla pace nella risoluzione 688,<sup>56</sup> relativa alla situazione delle minoranze in Iraq dopo la guerra del Golfo. In essa il Consiglio ha individuato la minaccia alla pace nelle violazioni di frontiera causate dall'ingente flusso di rifugiati provocato dalla repressione perpetrata dall'Iraq ai danni della popolazione civile, ma la sua attenzione era in realtà stata suscitata proprio dalle gravi violazioni dei diritti umani, soprattutto a carico della popolazione curda (Gaja, 1991: p.95). Il testo della risoluzione non era privo di ambiguità: da una parte faceva riferimento alle responsabilità del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza, dall'altra richiamava l'art.2, par.7, che prevede il limite del dominio riservato; e ancora, da un lato esprimeva condanna per la repressione della popolazione civile da parte irachena, dall'altro affermava che gli tutti gli Stati membri dovevano rispettare la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dell'Iraq. Inoltre la risoluzione 688 non autorizzò in alcun modo gli Stati a prendere misure implicanti l'uso della forza per porre rimedio alla situazione d'urgenza umanitaria nella quale si trovava la popolazione civile irachena; nonostante ciò, pochi giorni dopo la sua adozione, ebbe luogo l'operazione "Provide Comfort": un intervento militare in territorio iracheno deciso unilateralmente da alcuni Stati, che dichiararono di agire in base alla risoluzione 688, per istituire delle *safe havens* per i curdi.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Adottata il 5 aprile 1991.

<sup>57</sup> "Se la condanna della repressione pronunciata dal Consiglio può aver facilitato politicamente questa iniziativa, la risoluzione 688 non l'ha in alcun modo prefigurata, ribadendo anzi nel preambolo l'engagement pris par tous les Etats membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Irak" Gaja, 1991 p.96; nello stesso senso, si vedano Malanczuk

Tale intervento non può essere giustificato sulla base della risoluzione 688; alla luce degli eventi successivi tuttavia la ris. 688 costituisce un precedente per quanto riguarda la qualificazione di una situazione di grave emergenza umanitaria come minaccia alla pace.

In numerose risoluzioni relative alla guerra nella ex-Jugoslavia il Consiglio ha confermato la tendenza inaugurata con la risoluzione 688, riconoscendo con sempre maggiore chiarezza l'esistenza di un legame tra emergenza umanitaria e minaccia alla pace. Nella risoluzione 770 (supra) e in molte altre risoluzioni successive il Consiglio ha lasciato da parte le conseguenze internazionali, che nel testo della risoluzione 688 configuravano, almeno formalmente, la minaccia alla pace, per dichiararsi preoccupato per le condizioni della popolazione civile e per affermare che la fornitura di assistenza umanitaria era un elemento importante per ristabilire la pace e la sicurezza nella regione.<sup>58</sup> Il Consiglio inoltre, nelle risoluzioni successive alla risoluzione 688, non si è limitato a stabilire il legame tra emergenza umanitaria e minaccia alla pace, ma ha anche esplicitamente autorizzato gli Stati a prendere tutte le misure necessarie, e quindi anche a usare la forza, ora per garantire la distribuzione degli aiuti umanitari, ora per far rispettare una zona di interdizione aerea, ora per proteggere delle *safe areas*: sempre comunque con l'obiettivo di proteggere la popolazione civile e di alleviarne la sofferenza.

Le risoluzioni in questione prevedono senza dubbio uso della forza nelle relazioni internazionali; gli Stati membri infatti sono stati autorizzati dal Consiglio di sicurezza a usare la forza sul territorio di Stati terzi senza il loro consenso, almeno senza un consenso pieno. In Bosnia-Erzegovina il consenso fu dato dal Governo bosniaco, ma non dai serbo-bosniaci, che controllavano una parte del territorio della Bosnia-Erzegovina: i serbo-bosniaci dettero il loro consenso solo inizialmente, ma successivamente non lo

---

1991, pp.123-130; Freudenschuß 1994, pp.6-11; *contra*, Pease; Forsythe 1991, pp.1-20.

<sup>58</sup> Vale la pena di rilevare a questo proposito che nella risoluzione 794, con la quale fu autorizzata l'Operazione *Restore Hope* in Somalia, e nella risoluzione 929, con la quale fu autorizzata l'Operazione *Turquoise* in Ruanda, il Consiglio ha mosso ancora un passo ulteriore affermando che la minaccia alla pace era costituita proprio dalle condizioni di grave sofferenza in cui versava la popolazione civile.

<sup>59</sup>"In essence, more precisely, the decision of the Security Council under art.42 therefore has a double nature. With respect to the target State it is a binding decision, with regard to the authorized member States it is a recommendation which justifies in law the use of armed force otherwise prohibited by art.2 (4) of the Charter, apart from the other exception of self-defence", Malanczuk 1993, p.15.

riconfermarono: dal loro comportamento risulta anzi con chiarezza che erano contrari agli interventi autorizzati dal Consiglio di sicurezza.

Chiarito questo punto si può, anche in questo caso, ripercorrere l'esame delle posizioni assunte in dottrina per giustificare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che autorizzano gli Stati a effettuare un intervento a scopo umanitario. Anzitutto, a differenza di quanto abbiamo visto nel caso delle autorizzazioni date agli Stati membri a intervenire in risposta a un'aggressione, non può essere invocato l'art.51 della Carta, relativo al diritto di legittima difesa individuale e collettiva, in quanto la possibilità di esercitare tale diritto sorge esclusivamente di fronte a un atto di aggressione.

Alcuni autori inquadrano le risoluzioni di questo tipo nell'art. 42 della Carta (Lillich 1993, p.563; Malanczuk 1993, pp.15 e 25). Malanczuk, ad esempio, sostiene che a causa della mancata stipulazione degli accordi speciali previsti dall'art.43, gli Stati non possono essere obbligati a prendere misure implicanti l'uso della forza; queste risoluzioni del Consiglio di sicurezza hanno quindi il valore di raccomandazioni dirette agli Stati membri, esse sono però vincolanti nei confronti del "target State", poiché impediscono che questo possa invocare il diritto di legittima difesa.<sup>59</sup> A me sembra che non si possa parlare di effetto vincolante neanche nei confronti del "target State"; è piuttosto il cosiddetto effetto di liceità delle raccomandazioni ad impedire che lo Stato sul cui territorio viene autorizzato un intervento possa rispondere a titolo di legittima difesa.

L'art.42 nondimeno, come già ricordato in precedenza, doveva permettere al Consiglio di sicurezza di agire direttamente, mentre attraverso le autorizzazioni invece il Consiglio di sicurezza cede agli Stati i poteri conferitigli dalla Carta. In questo caso il Consiglio ha cercato almeno di mantenere un certo controllo sull'esecuzione delle risoluzioni in esame, prevedendo sempre un collegamento tra gli Stati e il Segretario generale, quest'ultimo però non ha poteri direttivi nei confronti degli Stati e il grado di controllo che il Consiglio può stabilire su di essi attraverso la sua figura è molto limitato e non offre le garanzie che darebbe, se fosse applicabile, il meccanismo disposto dal Capitolo VII della Carta.

Alcune delle risoluzioni relative alla ex-Jugoslavia, nelle quali il Consiglio di sicurezza si è rivolto agli Stati "acting nationally or through regional agencies or arrangements", sono state eseguite dagli Stati nel quadro della NATO; anche in questo caso dunque va presa in considerazione una possibile applicazione dell'art.53, che, lo

ripeto, prevede che il Consiglio possa servirsi delle organizzazioni regionali per azioni coercitive condotte sotto la sua direzione. A mio avviso, come per quanto riguarda le risoluzioni con le quali il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati a prendere misure di interdizione navale, il riferimento alle organizzazioni regionali va interpretato semplicemente come un riferimento a una delle modalità con le quali gli Stati, veri destinatari delle risoluzioni, possono intervenire: valgono quindi le considerazioni svolte in merito a proposito della risoluzioni 787 e 820.

L'unica possibilità restante è quella di chiedersi se attraverso queste risoluzioni sia in corso di formazione, a causa del vuoto giuridico creato dalla mancata attuazione degli articoli 43 e seguenti, una norma non scritta che rende legittimo che il Consiglio autorizzi gli Stati a prendere misure implicanti l'uso della forza per scopi di carattere umanitario. Conforti sostiene questa interpretazione, egli ritiene che "la delega vada piuttosto considerata come prevista da una regola non scritta che si va formando nella materia (...) e che non trova, per quel che ci risulta, opposizioni di principio da parte degli Stati membri. In base a tale regola il Consiglio assume sempre più funzioni *direttive* anziché *operative*".(Conforti 1994, p.204). L'opinione appena espressa pare condivisibile, anche alla luce dei numerosi altri casi che si sono verificati<sup>60</sup> e del fatto che le riserve espresse dagli Stati sono sostanzialmente di ordine politico e non giuridico. Altro è il discorso, che viene affrontato più avanti, di capire se la formazione di una regola non scritta che rende legittimo che il Consiglio autorizzi un uso limitato della forza per assicurare la fornitura di assistenza umanitaria, possa facilitare la formazione di una norma consuetudinaria di portata più ampia, in grado di legittimare tutte le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza.

### **c)      allo scopo di ripristinare l'ordine pubblico**

Il caso che qui interessa è quello dell'Operazione Alba, autorizzata dalla ris. 1101 del Consiglio di sicurezza, che si inserisce anch'essa a pieno titolo nel quadro della prassi delle autorizzazioni date agli Stati a prendere misure implicanti l'uso della forza.

Anche in questo caso il primo aspetto che merita attenzione

---

<sup>60</sup> Per una raccolta dedicata ai numerosi casi d autorizzazioni date dal Consiglio di sicurezza si veda Picone (1995), a cura di, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, Cedam.

concerne la qualifica della situazione albanese come minaccia alla pace. Nel testo della risoluzione in esame il Consiglio non specifica in alcun modo in che cosa si concretizzi la minaccia alla pace: occorre allora cercare di capire sulla base di quali fattori ne ha determinato l'esistenza. Anzitutto va rilevato che in Albania, nonostante lo stato di anarchia diffuso nel paese, non era in corso una guerra civile. In altre occasioni invece, come nel caso ex-Iugoslavia, il Consiglio ha constatato l'esistenza di una minaccia alla pace in presenza di veri e propri conflitti armati. Si è visto anche che laddove, nel drammatico susseguirsi delle vicende della guerra civile, si sono verificate gravi e massicce violazioni di diritti umani e dove le condizioni di sofferenza della popolazione civile sono apparse particolarmente gravi, il Consiglio ha anche affermato l'esistenza di un legame tra emergenza umanitaria e minaccia alla pace. Ma le cronache albanesi non riferivano di una crisi paragonabile a quella bosniaca ad esempio: nel paese non si erano verificate violazioni dei diritti dell'uomo su scala massiccia e sistematica e le condizioni della popolazione civile, se pure di estrema povertà, non erano tali da far parlare di emergenza umanitaria; si trattava «soltanto» di una grave crisi economica e sociale con forti ripercussioni sull'ordine pubblico.

In passato in altri casi il Consiglio di sicurezza aveva constatato l'esistenza di una minaccia alla pace in presenza di situazioni interne non caratterizzate da una guerra civile. Si è trattato però di casi in cui la minaccia alla pace è stata identificata nella violazione da parte dei paesi oggetto delle risoluzioni di obblighi posti da norme di diritto internazionale generale, in particolare di norme recanti obblighi *erga omnes*: accertamenti di questo tipo sono avvenuti in qualche raro caso sia nel periodo 1945-1990 (la politica di discriminazione razziale praticata dal Sudafrica e dalla Rhodesia del Sud fu considerata una minaccia alla pace), sia nella prassi recente. Significative in tal senso le risoluzioni relative al caso *Lockerbie*,<sup>61</sup> e, più recentemente, le due risoluzioni relative al coinvolgimento del Sudan nel fallito attentato alla vita del

---

<sup>61</sup> Nel preambolo della ris.731 il Consiglio ha affermato genericamente che gli atti di terrorismo internazionale costituiscono minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, e nella ris.748 ha constatato che l'incapacità del Governo libico di dimostrare concretamente la propria rinuncia a compiere atti di terrorismo e in particolare la mancata risposta alle richieste rivoltegli con la precedente risoluzione (la richiesta specifica, fatta alla Libia da parte di Francia, Regno Unito e Stati Uniti, era di estradare i due cittadini libici presunti autori degli attentati perché fossero sottoposti a processo) costituivano una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e ha potuto così deliberare l'adozione di una serie di misure non implicanti l'uso della forza a carico della Libia.(Arcari 1992, p.932.)

presidente egiziano Mubarak.<sup>62</sup> Una parte della dottrina ritiene che le interpretazioni estensive della minaccia alla pace siano servite proprio per poter rispondere a violazioni di obblighi essenziali per la comunità internazionale (Picone 1995, p.545), ma la qualifica effettuata nella ris.1101 non può in alcun modo aver avuto questa funzione dal momento che all'Albania non è imputata la violazione di alcun obbligo internazionale, tantomeno di un obbligo *erga omnes*.

Resta da vedere allora se sia possibile accostare la ris.1101 (1997) alla risoluzione 940 (1994), con la quale il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati membri a prendere misure implicanti l'uso della forza per ristabilire l'ordine democratico ad Haiti. Con essa il Consiglio è arrivato a individuare la minaccia alla pace nel mancato rispetto dell'accordo di Governors Island, accordo interno ma internazionalmente garantito, e ha autorizzato gli Stati a formare una coalizione con l'obiettivo di creare le condizioni favorevoli all'attuazione del suddetto accordo. Neanche ad Haiti era in corso una guerra civile nonostante l'altissima tensione e la presenza al potere della giunta militare che aveva rovesciato il Presidente legittimamente eletto Aristide, ma si erano senza dubbio verificate gravi e massicce violazioni di diritti umani. Ciò nonostante il Consiglio ha rivolto la sua attenzione non tanto a questo aspetto, quanto alla indesiderata presenza della giunta militare al potere. Mettendo da parte la questione della legittimità della ris.940 e il fatto che la qualifica di minaccia alla pace in essa effettuata è stata da più parti contestata, va detto che la risoluzione ora in esame non è riconducibile neanche a questo precedente: in Albania non è stato infatti violato alcun accordo interno internazionalmente garantito.

In definitiva con la 1101 (1997) sembra che il Consiglio si sia allontanato da una definizione di minaccia alla pace collegata ad un fatto illecito per tornare a qualificare come minaccia una situazione giudicata pericolosa per il mantenimento della pace in senso stretto: non si può non pensare che il Consiglio abbia considerato pericolosa per la pace una situazione come quella albanese, caratterizzata da una grave crisi economica accompagnata da turbative all'ordine pubblico, soprattutto perché verificatasi nel delicato contesto dell'area balcanica, teatro di gravi conflitti nel corso degli ultimi anni.

Un aspetto particolare della Operazione Alba, su cui vale la pena in breve soffermarsi, è che si tratta di un intervento realizzato su

---

<sup>62</sup> Le risoluzioni 1044 e 1054, pur con alcune differenze, sono state accostate alle risoluzioni adottate nei confronti della Libia. (Arcari 1996, p.725).

consenso del Governo albanese.<sup>63</sup> Negli altri casi esaminati il Consiglio ha autorizzato gli Stati a prendere misure implicanti l'uso della forza senza il consenso dello Stato territoriale oppure in una situazione in cui il consenso non poteva considerarsi pieno e in questi casi, e in altri verificatisi al di fuori dell'area mediterranea, l'autorizzazione è stata il presupposto perché gli interventi potessero essere compiuti: sembra cioè che gli Stati che hanno di volta in volta formato le coalizioni internazionali che sono intervenute ritenessero l'autorizzazione preventiva del Consiglio una *condicio sine qua non* (Frulli 1997, *contra*, Picone 1995, pp. 545 e 552.).

Nel caso albanese invece si può sostenere che, visto il consenso pieno allo svolgimento dell'operazione *Alba*, non fosse forse necessaria l'adozione della 1101, ma fosse sufficiente un accordo tra il Governo albanese, che aveva richiesto espressamente l'intervento, e i paesi che partecipavano alla forza multinazionale.<sup>64</sup> Se è così, vale a dire se l'accordo tra le parti poteva essere sufficiente a legittimare l'intervento in esame, qual è il significato dell'autorizzazione data dal Consiglio? Essa ha rivestito essenzialmente una funzione di garanzia, sia per il governo albanese che per quello italiano che guidava la coalizione, e ha avuto un preminente significato politico.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Soltanto in un altro caso il Consiglio ha autorizzato l'intervento con il consenso del paese ospite: nel settembre del 1999, per far fronte alla crisi scoppiata a Timor Est in seguito all'annuncio del risultato della consultazione referendaria, il Consiglio ha autorizzato (ris.1264) l'intervento di una coalizione guidata dall'Australia con l'obiettivo di ripristinare l'ordine e facilitare la transizione del paese verso l'indipendenza. L'operazione è stata condotta con il consenso dell'Indonesia, paese che ha detenuto e detiene il controllo di fatto sull'isola pur essendo in realtà considerato come occupante illegittimo.

<sup>64</sup> Ora il consenso del soggetto titolare del diritto è considerato una delle cause che escludono l'illiceità di un comportamento se viene prestato anteriormente o contemporaneamente al comportamento non conforme all'obbligo internazionale e se non risulta viziato da dolo, violenza o incompetenza di chi lo presta. In presenza di questi requisiti, e quindi nel caso di un consenso liberamente e validamente dato, si ritiene che l'ingresso di truppe straniere nel territorio di uno Stato non si configuri come uso illecito della forza nelle relazioni internazionali (si veda il commento della Commissione di diritto internazionale, in particolare i punti 5 e 6, all'art.29 del progetto di articoli sulla responsabilità degli stati, in *Yearbook of the Int. Law Commission*, 1979, vol. II, Part 2, p.110).

<sup>65</sup> In primo luogo garantisce il Governo albanese, che ha infatti espressamente auspicato il sostegno del Consiglio di sicurezza all'operazione: la risoluzione prevede infatti che gli Stati partecipanti alla missione conducano l'intervento in maniera neutrale e imparziale e facciano rapporti quindicinali al Consiglio, stabilisce inoltre in 3 mesi la durata temporanea dell'operazione; è assicurato così un certo grado di controllo sull'operato degli Stati. Ma la risoluzione del Consiglio garantisce anche i paesi della coalizione internazionale, in primo luogo l'Italia; grazie al crisma di legittimità conferito all'intervento dalla risoluzione del Consiglio



L'autorizzazione data agli Stati per intraprendere l'operazione Alba si inquadra, in ogni modo, nella ormai consolidata prassi del Consiglio di raccomandare agli Stati l'adozione di misure implicanti l'uso della forza per raggiungere obiettivi di diverso carattere.

## **7. L'intervento della NATO nel conflitto del Kosovo**

Rispetto al bombardamento condotto dalla NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia vi è stata una quasi unanimità di pareri: si è trattato di un'azione contraria alla Carta delle Nazioni Unite e al diritto internazionale generale.<sup>66</sup>

La NATO ha giustificato la propria azione a titolo di intervento di umanità: si è già illustrato, tuttavia, come non si possa considerare esistente una norma consuetudinaria che legittima l'uso della forza a questo titolo. È mancata inoltre, in questo caso, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza che, in molte altre occasioni, ha consentito agli Stati, a titolo individuale o nel quadro di organismi regionali quali la NATO, di condurre, in maniera lecita, interventi a scopo umanitario.

Alcuni hanno in vero esaminato la possibilità che si potesse considerare esistente un'autorizzazione implicita o, quanto meno, un'approvazione *ex post facto* (Simma 1999). Si è rilevato infatti che il Consiglio, prima dell'intervento NATO, aveva qualificato la situazione come minaccia alla pace e si era riservato di adottare ulteriori misure, ma è difficile poter considerare tali segnali quali un'autorizzazione implicita, data l'opposizione manifesta ad un eventuale intervento di Cina e Russia, membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Una sorta di approvazione a posteriori è stata desunta dal fatto che una risoluzione di condanna dell'intervento è

---

essi si tutelano da eventuali accuse di uso illegittimo della forza nelle relazioni internazionali, dato che la delibera riveste anche la funzione di riconoscere la validità del consenso dato dall'Albania. La 1101 inoltre ha avuto soprattutto un importante significato politico: il Presidente albanese Berisha, infatti, ha senz'altro richiesto la copertura delle Nazioni Unite anche per essere indirettamente riconosciuto dalla comunità internazionale di fronte a forti contestazioni interne; il Governo italiano da un lato ha potuto, grazie alla risoluzione del Consiglio, presentare più facilmente l'operazione *Alba* di fronte all'opinione pubblica nazionale, dall'altro ha agito nella speranza di vedersi riconoscere un ruolo di maggior prestigio sulla scena internazionale e in particolare in seno al Consiglio di sicurezza.

<sup>66</sup> Moltissimi gli scritti apparsi in materia, ai quali si fa rinvio per un'analisi più approfondita. Tra questi Brown 2000, Cassese 1999,1 e 1999, 2, O'Connell, 2000, Picone 2000, Ronzitti 1999, Simma 1999, Spinedi 1999, Zappalà 1999.

stata respinta in seno al Consiglio di sicurezza con 12 voti contrari, siffatta interpretazione appare forzata e non tiene conto del parere espresso da Cina e Russia, contrarie all'intervento negativo (Spinedi 1999, pp. 28-29). La NATO ha quindi deciso l'uso della forza in maniera unilaterale, al di fuori della Carta delle Nazioni Unite e della prassi delle autorizzazioni sviluppatesi conformemente alla Carta.

Parimenti, la NATO ha agito al di fuori del diritto internazionale generale, dal momento che l'intervento certamente non può giustificarsi a titolo di umanità o invocando lo stato di necessità, in base al quale sarebbe eventualmente consentito un uso limitato della forza e non certamente un bombardamento su larga scala.

Inizialmente si è anche sostenuto che l'episodio del Kosovo - seppur illecito ai sensi del diritto in vigore - potesse considerarsi come indice della formazione di una norma consuetudinaria che autorizza l'intervento di umanità a prescindere da un'autorizzazione del Consiglio, a patto che siano rispettate alcune condizioni (Cassese 1999, 1). Tale posizione è stata tuttavia attenuata in un secondo momento (Cassese 1999, 2), essendo prematuro accertare se si stia andando verso la formazione di una nuova eccezione al divieto di uso della forza.<sup>67</sup> In tal senso è particolarmente significativo che tra i dieci Stati membri della NATO che hanno espresso la loro opinione sulla legittimità dell'uso della forza contro la Jugoslavia, solo il Belgio lo abbia giustificato espressamente quale intervento di umanità.<sup>68</sup>

Per quanto riguarda la legittimità si può concludere che il Kosovo ha costituito un banco di prova 'ideale' per la nuova dottrina strategica della NATO, disegnata con lo scopo di dare all'organizzazione nuovi spazi d'azione, anche 'out of area'. (Cannizzaro 1999, Simma 1999).

---

<sup>67</sup> Va rilevato che anche Picone, che già da tempo ipotizza l'esistenza di una norma che autorizzerebbe interventi armati in reazione a violazioni di obblighi *erga omnes* a prescindere da una risoluzione del Consiglio di sicurezza, ritiene che l'azione NATO sia illegittima e non corrisponda ai criteri dell'ipotesi da lui formulata, Picone 2000.

<sup>68</sup> "Mais il faut aller plus loin et développer l'idée de l'intervention humanitaire armée. L'OTAN, le Royaume de Belgique en particulier, était tenu d'une véritable obligation d'intervenir pour prévenir une catastrophe humanitaire qui était en course et qui avait été constatée par les résolutions du Conseil de sécurité pour sauvegarder quoi, mais pour sauvegarder des valeurs essentielles qui sont elles aussi érigées au rang de jus cogens", *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium)*, 1999 *I.C.J. Pleadings* (Verbatim Record: Request for the indication of provisional measures), para. 10 (10 maggio 1999).

L'intera vicenda illustra le enormi difficoltà incontrate dal diritto internazionale nel garantire il rispetto dei diritti umani fondamentali, in maniera particolare nelle situazioni di vera e propria emergenza umanitaria.<sup>69</sup>

## BIBLIOGRAFIA

### I. Documenti

*Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945*, London/New York, 1945, voll.1-15

*Official Records of the Security Council* (SCOR)

*Provisional Verbatim Records of the Security Council* (S/PV)

*International Legal Materials*

*The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996*, Blue Books Series, New York, 1996

Lauterpacht E.; Greenwood, C.; Weller, M., Bethlehem, D. (1991), a cura di, *The Kuwait Crisis: Basic Documents*, Cambridge International Documents Series, vol. I, Cambridge, Grotius

---

<sup>69</sup> In questo senso le parole di Kay Ambos: "Let me conclude with a more fundamental point: The Kosovo crisis dramatically shows the limits of international law. Whether one decides in favor or against the NATO attacks against the FRY, both positions create massive conflict with international legal duties to protect against violations of the right to life of the civilian population. The violations of the right to life which we presently witness in the FRY, in particular Kosovo, because of their sheer quantity, could never be justified by the traditional (international) criminal law defences of necessity or duress (on this point see the discussion between Judges McDonald and Cassese in the ICTY's Erdemovic appeals decision). The worst is that the NATO attacks, apart from accounting for the killing of innocent civilians, apparently cannot prevent Milosevic from executing his plan of ethnic cleansing. On the contrary, the available information seems to indicate that the execution of this plan was even speeded up by the attacks.", Ambos 1999, *Comment on Nato the UN and the use of force: Legal aspects*, in "European Journal of International Law" (website, [www.ejil.org](http://www.ejil.org)).

Siekmann, R. (1989), a cura di, *Basic Documents on United Nations Peacekeeping. With an Appendix on United Nations Military Observation Missions*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff

Wellens, K. (1993), a cura di, *Resolutions and Statements of the United Nations Security Council. A thematic guide*, 2° edizione, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff

Weller, M. (1993), a cura di, *Iraq and Kuwait: the Hostilities and their Aftermath*, Cambridge International Documents Series, vol.3, Cambridge, Grotius

## **II. Monografie e articoli**

Andrès Sàenz de Santa Maria, M. (1991), *Cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak*, "Revista Española de Derecho Internacional", vol.43, n.1, pp.117-122

Bettati, Mario (1994) *Intervention, ingérence ou assistance?*, "Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme", n.19, pp.307-358

Bothe, M. (1993) *Les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité*, in Dupuy . R.J. (a cura di ), *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Actes du Colloque de l'Académie de Droit International, La Haye, 21-23 juillet 1992, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff

Brown, B (2000) *Humanitarian Intervention at the Crossroads*, "William and Mary Law Review", vol.41, n.5, pp.1683-1741

Brownlie, I. (1963) *International Law and the Use of Force by States*, London, Oxford University Press

Burci, G. (1991) *L'azione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nella crisi del Golfo*, "La Comunità Internazionale", vol.46, n.3, pp.278-315

Burci, G. (1993) *The Maintenance of International Peace and Security by the United Nations: Actions under the Chapter VII of the*

- Charter*, in *Proceedings of the International Symposium: Prospects for the reform of the United Nations System*, Padova, Cedam
- Cannizzaro, E (1993) *Sull'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte delle organizzazioni regionali*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 76, n. 2, pp.408-410
- Cannizzaro, E (1999) *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi 'fuori area'*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 82, n.3, pp.729-731
- Carnovale, M. (1994) (a cura di ), *La guerra di Bosnia: una tragedia annunciata*, Roma, Franco Angeli
- Cassese, A. (1999), *Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, "European Journal of International Law", vol.10, n.1, pp.23-30
- Cassese, A. (1999), *A Follow-Up: Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis*, "European Journal of International Law", vol.10, n.4, pp.791-799
- Cataldi, G. (1993) *La risoluzione n.787(1992) del Consiglio di sicurezza e il controllo in mare del ripetto dell'embargo nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 76, n. 1, pp.139-144
- Chayes, A. (1993) *The Use of Force in the Persian Gulf*, in Damrosch, L.; Scheffer, D. (a cura di) *Law and Force in the New International Order*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, pp.3-12
- Chemillier-Gendreau, M. (1991), *L'ONU devant la guerre: l'esprit et la lettre*, "Revue d'études palestiniennes", vol.40, pp.41-49
- Condoirelli, L.; Petrovic, D. (1992), *L'ONU et la crise yougoslave*, "Annuaire Français de Droit International", vol.38, pp.32-60
- Conforti, B. (1991), *Non-coercive Sanctions in the United Nations Charter: Some Lessons from the Gulf War*, "European Journal of International Law", vol.2, n.2, pp.110-113

- Conforti, B. (1992) *Diritto internazionale*, 4° edizione, Napoli, Editoriale Scientifica
- Conforti, B. (1993) *In tema di azioni del Consiglio di sicurezza e tutela della pace e della sicurezza*, "La Comunità Internazionale", vol. 48, n. 4, pp.701-709
- Conforti, B. (1994) *Le Nazioni Unite*, 5° edizione, Padova, Cedam
- Crnobrnja, M. (1992) *Le drame yougoslave*, Paris, Apogée
- Cot, J.; Pellet, A. (a cura di) (1991), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 2° edizione, Paris, Economica,
- Dastis Quecedo, A.M. (1991) *El uso de la fuerza armada en el Golfo: una justificación jurídica*, "Revista Española de Derecho Internacional", vol.43, n.1, pp.109-116
- Donnelly, J. (1993), *Human Rights, Humanitarian Crisis and Humanitarian Intervention*, "International Journal" (Toronto), vol.48, pp.607-640
- Farer, T. J. (1993) *An Inquiry into the Legitimacy of Humanitarian Intervention*, in Damrosch, L.; Scheffer, D. (a cura di) *Law and Force in the New International Order*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, pp.185-201
- Franck, T.; Patel, F. (1991), *UN Police Action in Lieu of War: the Old Order Changeth*, "American Journal of International Law", vol. 85, n.1, pp.63-74
- Freudenschuß, H. (1994) *Article 39 of the Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council*, "Austrian Journal of Public and International Law", vol.46, n.1, pp.1-39
- Frulli, M. (1997), *La risoluzione 1101 del Consiglio di sicurezza relativa alla situazione albanese: ancora un'evoluzione nella prassi del Consiglio?*, "Rivista di diritto internazionale", vol.80, n.3, pp. 786-791

- Gaja, G. (1990) *IL Consiglio di sicurezza di fronte all'occupazione del Kuwait: il significato di un'autorizzazione*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 73, n. 3, pp.696-697
- Gaja, G. (1991) *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, "Rivista di diritto internazionale", vol.74, n.1, pp.95-97
- Gaja, G. (1993) *Reflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial*, "Revue generale de droit international public", vol. 97, n. 2., pp.298-320
- Goodrich, L. M.; Hambro, E.; Simons, A.P. (1969) *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3° edizione, New York, Columbia University Press
- Gordon, R. (1993) *United Nations Intervention in Internal Conflicts; Iraq, Somalia, and Beyond*, "Michigan Journal of International Law", vol.15, pp.519-589
- Gowlland-Debbas, V. (1990) *Collective Responses to Illegal Acts in International Law. United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Dordrecht/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff
- Greenwood, C. (1993) *Is there a Right of Humanitarian Intervention ?*, "The World Today", vol.49, n.2, pp.34-40
- Guillaume, G. (1991) *La crise du Golfe et son développement jusqu'au 15 janvier 1991, sanctions economiques et blocus*, in Stern. B., a cura di, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Paris, Montchrestien, pp.287-302
- Higgins, R. (1963) *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, Oxford University Press
- Higgins, R. (1991) *General Course on Public International Law*, "Récueil des Cours de l'Académie de Droit International" , vol. 230, (V), pp.9-342
- Higgins, R. (1993) *The New United Nations and Former Yugoslavia*, "International Affairs", vol.69, n.3, pp.465-484

- Higgins, R. (1994) *Problems and Process. International Law and How We Use it*, Oxford, Clarendon Press
- Kartashkin, V. (1992), *Human rights and Humanitarian Intervention*, in Damrosch, L.; Scheffer, D., a cura di, *Law and Force in the New International Order*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, p. 202 ss.
- Kelsen, H. (1948) *Collective Security and Collective Self-defence under the Charter of the United Nations*, "American Journal of International Law", vol. 42, n. 4, pp.783-796
- Kelsen, H. (1950), *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, London, Steven and Sons
- Korten O., Klein P. (1992) *Droit unilatéral d'ingérence ou obligation collective de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant
- Lattanzi, F. (1997), *Assistenza Umanitaria e Intervento di Umanità*, Torino, Giappichelli
- Lavalle, R. (1992) *The Law of the United Nations and the Use of Force under Relevant Security Council Resolutions of 1990 and 1991 to Resolve the Persian Gulf Crisis*, "Netherlands Yearbook of International Law", vol.23, pp.3-65
- Le Peillet, P. (1991) *Corée et Kuwait: les deux guerres de l'ONU; leçons et perspectives*, "Défense Nationale", vol.47, pp.91-102
- Lillich, R.B. (1993) *Humanitarian Intervention Trough the United Nations: Towards the Development of Criteria*", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol.53, n.3, pp.558-575
- Malanczuk, P.(1991) *The Kurdish Crisis and the Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War*, "European Journal of International Law", vol. 2, n. 2, pp.114-32
- Malanczuk, P. (1993) *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Amsterdam, Het Spinhuis,
- Marcus-Helmons, (1992) *Le droit d'intervention un corollaire des droits de l'homme ?* "Revue trimestrielle des Droits de l'Homme", n.2, pp. 451-471



- Merle, M. (1991) *La guerre du Golfe et le droit international*, Paris, Economica
- Mourgeon, J. (1994) *L'intervention internationale à titre humanitaire*, "Journal de Droit International", n.3, pp.643-652
- Pagani, F. (1993), *Le misure di interdizione navale in relazione alle sanzioni adottate dall'ONU*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 76, n.3, pp.720-762
- Pease, K.; Forsythe, D.P. (1993) *Humanitarian Intervention and International Law*, "Austrian Journal of Public and International Law", vol.45, n.1, pp.1-20
- Picone, P. (1995), *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, in Picone, a cura di, *Interventi delle nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, Cedam, pp. 517-578
- Picone, P. (2000) *La 'guerra' del Kosovo e il diritto internazionale*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 83, n. 2, pp.309-360
- Presutti, F. (1990), *L'uso della forza per garantire l'applicazione di misure non implicanti l'uso della forza: il caso della risoluzione n.665 del Consiglio di sicurezza*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 73, n. 2, pp.380-382
- Quigley, J. (1992), *The United States and the United Nations in the Persian Gulf War: New Order or Disorder?*, "Cornell International Law Journal", vol. 25, n. 1, pp.1- 49
- Randelzhofer, A. (1982), *Use of Force*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam/New York/Oxford, North Holland Publishing Company, vol. 4, pp.265-276
- Roberts, A. (1993) *Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights*, "International Affairs", vol.69, n.3, pp.429-450
- Ronzitti, N. (1991) *Forza (uso della)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, UTET, vol. VII

- Ronzitti, N. (1999) *Raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 82, n. 2, pp.478-482
- Rostow, E.V. (1991) *Until what? Enforcement Action or Collective Self-defense?*, "American Journal of International Law", vol.85, n. 3, pp. 506-516
- Ruzié, D. (1971) *Organisations internationales et sanctions internationales*, Paris, Armand Colin
- Schachter, O. (1991), *United Nations Law in the Gulf Conflict*, "American Journal of International Law", vol. 85, n.3, pp. 452-473
- Schachter, O. (1993) *Authorized Use of Force by the United Nations and Regional Organizations*, , in Damrosch, L.; Scheffer, D., a cura di, *Law and Force in the New International Order*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, pp. 65-93
- Simma, B. (1999), *Nato, the UN and the Use of Force: Legal Aspect*, "European Journal of International Law", vol.10, n.2, p.1.ss.
- Spinedi, M. (1999), *Uso della forza da parte della NATO in Jugoslavia e diritto internazionale*, "Quaderni Forum", vol. XII, n.3 (anno 1998), pp.23-31
- Tanca, A. (1993) *Sulla qualificazione del conflitto nella ex Jugoslavia*, "Rivista di diritto internazionale", vol.76, n.1, pp.37-51
- Verhoeven, J. (1990), *Etats alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït*, "Annuaire Français de Droit International", vol. 36, pp.145-194
- Villani, U. (1991) *Lezioni su l'ONU e la crisi del Golfo*, Bari, Cacucci
- Virally, M. (1972) *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin
- Weckel, P. (1991) *Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité*, "Annuaire Français de Droit International", vol.37, pp. 165-202

- Weston, B.H. (1991) *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision-Making: a Precarious Legitimacy*, "American Journal of International Law", vol. 85, n. 3, pp. 516-535
- Zappalà, S. (1999) *Nuovi sviluppi in tema della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, "Rivista di diritto internazionale", vol. 82, n.4, pp.975-1004